

***COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI  
ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI  
ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI***

## **Documenti preparatori**

30.10.2023



## Documenti preparatori

1. Prima comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, trasmessa in data 28 luglio 2023;
2. Seconda comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, trasmessa in data 2 agosto 2023;
3. Prime Proposte Provvisorie di Livelli Essenziali delle Prestazioni redatte nel mese di agosto 2023 con emendamenti De Leonardis e Salerno;
4. Prime Proposte Provvisorie di Livelli Essenziali delle Prestazioni redatte nel mese di agosto 2023 con emendamenti Porcelli sulla misurabilità;
5. Contributi di G. Cerea, E. D’Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto: G. Cerea, “Proposte per la definizione dei LEP”; G. Cerea, E. D’Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto: “Criteri di definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio”; G. Cerea – F. Porcelli, “Approfondimento: la selezione delle materie di cui all’art. 116 comma 3 e le tipologie dei livelli essenziali delle prestazioni”;
6. Contributo di L. Rizzo – F. Porcelli, “Procedura per una stima quantitativa dei LEP e utilizzo per il riparto delle risorse finanziarie”;
7. Contributo di S. Mangiameli: “Nota per il Clep n. 6 – Governo del territorio”;
8. Contributo di E. Frediani: “Note minime in ordine all’individuazione di elementi e criteri per una quantificazione dei LEP in materia ambientale (con particolare riguardo al consumo di suolo, alle bonifiche di siti contaminati, alla tutela della biodiversità ed alla luce del documento approvato dal Sottogruppo n. 8)”;
9. Contributo di M. Bertolissi: “Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti”;
10. Contributo di P.L. Portaluri: “L.E.P. e standard urbanistici”;
11. Osservazioni delle amministrazioni competenti sulle prime proposte di individuazione dei LEP;
12. Quadri sinottici dei LEP per ciascuna materia -elaborazioni.



Paragrafo n. 1

Prima comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le  
Autonomie, trasmessa in data 28 luglio 2023

Caro Ministro,

il Comitato tecnico - scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, istituito con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023, insediato dal Ministro per gli affari regionali il 9 maggio 2023, ha terminato una prima fase dei suoi lavori, indicata dall'articolo 2 del predetto decreto, lettera b): "individuazione delle materie o degli ambiti di materie, nonché delle correlate funzioni, riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni".

La sintesi delle conclusioni raggiunte finora è contenuta nel quadro sinottico che segue. Esso indica le materie o parti di materie o funzioni in ordine alle quali – allo stato - appare necessario, ad avviso dei sotto gruppi in cui si è articolato il Comitato, identificare i livelli essenziali delle prestazioni.

Il Comitato prosegue nel corso del mese di agosto il suo esame e conta di farle pervenire, nel corso del mese di settembre, sia un più preciso elenco di materie, parti di materie o funzioni, sia alcuni esempi o prototipi di determinazione di livelli essenziali.

### **Quadro sinottico delle materie LEP**

<b>SG</b>	<b>Materia, ambito di materia, funzioni correlate</b>	<b>LEP</b>	<b>Note</b>
<b>1</b>	<b>Relazioni internazionali e con l'Unione europea</b>	no	
<b>1</b>	<b>Commercio con l'estero</b>	no	
<b>2</b>	<b>Previdenza complementare e integrativa</b>	no	
<b>2</b>	<b>Tutela e sicurezza del lavoro</b>		
	- politiche attive per il lavoro	sì	Esistono LEP: DM n. 4 del 2018
	- servizi per l'impiego e del collocamento	sì	Il SG 2 suggerisce di valutare l'opportunità di procedere alla

SG	Materia, ambito di materia, funzioni correlate	LEP	Note
			determinazione di ulteriori LEP o, quantomeno, all'estensione dei beneficiari oltre quelli già individuati; inoltre, segnala la necessità di identificare dei LEP nell'ambito dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità, attraverso specifici servizi di sostegno e di collocamento nonché l'erogazione di prestazioni economiche (indennità).
<b>3</b>	<b>Istruzione</b>		Esistono LEP in materia di istruzione
	- ordinamenti scolastici (da 0 a 18 anni)	sì	L'ambito si presta alla definizione di LEP quanto meno sotto i profili dei Piani delle attività educative, delle competenze e dei livelli di apprendimento
	- programmazione e rete scolastica	sì	L'ambito è suscettibile di richiedere la determinazione di LEP: la legislazione vigente già identifica gli <i>standard</i> di riferimento rispetto ai quali le regioni svolgono una funzione di programmazione
	- reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico		In seno al sottogruppo sono emerse posizioni anche marcatamente differenti che non hanno consentito ai componenti di trovare una sintesi da tutti condivisa

SG	Materia, ambito di materia, funzioni correlate	LEP	Note
	- parità scolastica: a. pluralismo scolastico b. trattamento equipollente	sì	In entrambi gli ambiti riferiti alla parità scolastica si ritiene ci sia materia per la determinazione di LEP: nel primo, con riferimento all'individuazione dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica in funzione di garanzia del pluralismo; nel secondo, con riferimento al trattamento equipollente, si tratterebbe dei medesimi LEP da garantire nelle scuole pubbliche
	- edilizia scolastica:	sì	Si ritiene rilevino ai fini della determinazione di LEP la sicurezza degli edifici scolastici, la struttura delle aule, dei laboratori, delle palestre, dei luoghi adibiti alle mense
	- sport nella scuola	sì	
	- innovazione digitale riferita all'istruzione:	sì	la presenza della connessione veloce e di strumenti tecnologici è stata considerata come ambito suscettibile di determinazione di LEP
	- diritto allo studio in ambito scolastico	sì	si ritiene che l'ambito debba essere valutato ai fini della determinazione di LEP, con particolare riferimento alla disciplina della fornitura di libri di testo, nonché alle prestazioni volte a garantire

SG	Materia, ambito di materia, funzioni correlate	LEP	Note
			l'accesso all'istruzione agli studenti inabili.
	<i>Istruzione e formazione professionale</i>	sì	Il sottogruppo ha svolto una riflessione sulla materia, che, pur riconducibile alla competenza residuale regionale, si intreccia con la disciplina statale in materia di "istruzione"; sono presenti LEP nella normativa vigente (v. d. lgs. n. 226 del 2005)
3	<b>Tutela dei beni culturali</b>	sì	Nella relazione conclusiva di questa fase dei lavori il sottogruppo, preso atto di quanto sancito dall'art. 01 del decreto-legge n. 146 del 2015, che fa sostanzialmente coincidere la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni con l'intero ambito materiale considerato dall'art. 116, comma 3, Cost. con riferimento a tali materie, ritiene che tutti tali ambiti rilevino ai fini della determinazione di LEP
	<b>Valorizzazione dei beni culturali</b>	sì	
	<b>Promozione e organizzazione di attività culturali</b>	sì	
4	<b>Ordinamento della comunicazione</b>	sì	Dalla relazione conclusiva di questa fase dei lavori emerge che il sottogruppo ritiene possano essere individuati LEP concernenti le prestazioni che lo Stato si

SG	Materia, ambito di materia, funzioni correlate	LEP	Note
			<p>è assunto, a ordinamento vigente, per assicurare la connettività a banda larga e ultra-larga mediante una rete in grado di coprire l'intero territorio nazionale - mediante sostegno pubblico ovvero direttamente mediante la realizzazione di un segmento di una rete pubblica – nei casi in cui non abbia già provveduto il mercato (ad esempio, tipicamente, nelle aree a fallimento di mercato – cosiddette aree bianche)</p>
<b>4</b>	<b>Ricerca e innovazione</b>		
	- indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale	sì	<p>Gli interventi dello Stato in materia, che il sottogruppo ritiene corrispondenti ad altrettanti LEP, sono individuati in questi ambiti, per ciascuno dei quali sono poi elencate le rispettive prestazioni.</p>
	- Promozione e sostegno della ricerca delle imprese	sì	
<b>4</b>	<b><i>Diritto allo studio universitario</i></b>		<p>Nella relazione conclusiva di questa fase dei lavori si dà conto di una riflessione che il sottogruppo ha svolto in materia, ferma restando l'opportunità di verificare il riparto di competenze nell'ambito del CLEP</p>
	- Borse di studio		

SG	Materia, ambito di materia, funzioni correlate	LEP	Note
	- Prestito d'onore (anche aggiuntivo alla borsa di studio)	sì	La determinazione di LEP in tale materia è prevista dalla normativa vigente e demandata a un decreto non ancora adottato; ferma l'opportunità di acquisire le proposte già elaborate, a titolo di primo approccio, il sottogruppo ritiene che possano essere individuate le indicate aree di intervento del diritto studio universitario tenendo conto dei segmenti in cui già si svolgono interventi pubblici a sostegno.
	- Esonero dalla contribuzione	sì	
	- Servizi abitativi: collegi e residenze universitarie	sì	
	- Fondo per il merito	sì	
	- Borse di mobilità - mobilità interna e con l'estero	sì	
<b>5</b>	<b>Tutela della salute</b>	sì	Secondo il SG, esistono LEP: si tratta dei LEA di cui al DPCM 12 gennaio 2017 Il SG ritiene che il CLEP non possa ridurre i LEA stabiliti dalla c.d. Commissione LEA, salva la pacifica possibilità di suggerire l'individuazione di ulteriori LEP alla luce del quadro normativo vigente.
	<b>Alimentazione</b>		
	<i>food safety</i> (garanzia di un'alimentazione sana e non nociva)	sì	Non risultano indicati espressamente (e in via generale) dei LEP, con l'eccezione di quelli attinenti a prestazioni che,

SG	Materia, ambito di materia, funzioni correlate	LEP	Note
	<i>food security</i> (la garanzia dell'accesso a quanto è necessario per una corretta alimentazione)	sì	connesse all'alimentazione, sono state contemplate nei LEA. Il sottogruppo ritiene vi siano ambiti di cui occorre valutare la rilevanza ai fini dell'eventuale determinazione di LEP
	<b>Ordinamento sportivo</b>		Nella relazione conclusiva di questa fase dei lavori il sottogruppo ritiene preliminarmente necessario che si assuma in sede plenaria una posizione sull'accezione di attività sportiva che si ritiene di condividere segnalando la differenza tra la materia "ordinamento sportivo" e l'"attività sportiva".
	- riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi	sì	Il sottogruppo ritiene sia da valutare la riconducibilità ai LEP ovvero alla competenza esclusiva dello Stato di alcune normative, come quelle in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi, o come le norme di sicurezza relative all'esercizio di determinate discipline sportive. Sempre in merito all'individuazione di possibili LEP sono indicati gli ambiti concernenti la pratica dello sport da parte dei minori, l'educazione fisica e lo sport nelle scuole
	- norme di sicurezza relative all'esercizio di determinate discipline sportive	sì	
	- pratica dello sport da parte dei minori	sì	
	- l'educazione fisica e lo sport nelle scuole	sì	
	- tutela e promozione dei diritti dei disabili	sì	

<b>SG</b>	<b>Materia, ambito di materia, funzioni correlate</b>	<b>LEP</b>	<b>Note</b>
			e in materia di tutela e promozione dei diritti dei disabili.
<b>6</b>	<b>Governo del territorio</b>		
	- Procedimenti urbanistici	sì	LEP attinenti alla <i>performance</i> amministrativa nei procedimenti urbanistici
	- Procedimenti edilizi	sì	LEP attinenti alla <i>performance</i> amministrativa nei procedimenti edilizi
	- Interventi edilizi	sì	LEP attinenti alle pretese di soggetti portatori di un interesse qualificato (edilizia libera, CILA, SCIA, silenzio assenso)
	- Standard urbanistici	sì	Standard attinenti alla fruizione del territorio urbano
<b>6</b>	<b>Protezione civile</b>	no	
<b>7</b>	<b>Porti e aeroporti civili</b>	sì	Limitatamente ad alcune situazioni soggettive [disabilità, età, status (studente, lavoratore)] e ad alcune situazioni oggettive (regioni periferiche, insularità, estrema insularità)
<b>7</b>	<b>Grandi reti di trasporto e di comunicazione</b>	sì	
<b>8</b>	<b>Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia</b>	sì	Il Sottogruppo sta indagando sulla possibilità di individuare LEP che rispondano alle esigenze di uniformità connaturate alla materia
<b>8</b>	<b>Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.</b>	sì	

<b>SG</b>	<b>Materia, ambito di materia, funzioni correlate</b>	<b>LEP</b>	<b>Note</b>
	<b>Valorizzazione dei beni ambientali</b>		
<b>9</b>	<b>Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario</b>	no	
<b>9</b>	<b>Casse rurali, casse di risparmio e aziende di credito a carattere regionale</b>	no	
<b>9</b>	<b>Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale</b>	no	
<b>10</b>	<b>Organizzazione della giustizia di pace</b>	sì	Il diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24 Cost.) costituisce il livello essenziale della prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale, la cui garanzia dipende da norme ordinamentali e processuali di competenza esclusiva dello Stato. Un punto di riferimento per individuare il livello essenziale delle prestazioni in materia di giustizia di pace è costituito dal PNRR, i cui obiettivi sono anche imposti dal rispetto dei principi costituzionali – in primo luogo dall’articolo 111 - in materia di durata del processo e di giustizia delle decisioni

SG	Materia, ambito di materia, funzioni correlate	LEP	Note
10	Professioni	no	Future iniziative legislative in connessione con i forti mutamenti nelle professioni potrebbero configurare LEP, al momento non esistenti.

Roma, 28.7. 23

Il Presidente



## Paragrafo n. 2

Seconda comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e  
le Autonomie, trasmessa in data 2 agosto 2023

Caro ministro,

le ho inviato in data 28.7.23 la sintesi, contenuta nel quadro sinottico, delle conclusioni dei sottogruppi in cui si è articolato il Comitato tecnico - scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, istituito con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023c.

Come da lei richiesto, le invio le relazioni conclusive di questa fase dei lavori elaborate dai singoli Sottogruppi in cui si è articolato il Comitato tecnico-scientifico.

### **Sottogruppo n. 1 - Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni - Commercio con l'estero**

- Nella riunione del 24 giugno il sottogruppo ha preso atto che la materia dei rapporti internazionali e dell'Unione europea consiste essenzialmente in relazioni istituzionali e, pertanto, dalla legislazione in tale materia non emergono prestazioni relative a diritti civili e sociali. Né tali prestazioni emergono dalla legislazione relativa al commercio con l'estero. In tale materia, la legislazione disciplina rapporti di carattere essenzialmente pubblicista. È quindi molto difficile enucleare prestazioni relative a diritti civili e politici.
- Nell'ambito dei propri lavori, peraltro, il sottogruppo ha ritenuto di verificare la possibilità di identificare prestazioni e livelli essenziali di esse da fonti legislative o giurisprudenziali internazionali ed europee nelle materie oggetto di interesse del CLEP.
- Il sottogruppo è consapevole che si tratta di un lavoro che potrebbe sovrapporsi con altri sottogruppi competenti per materia. Esso, quindi, ha ristretto il proprio intervento a fonti legislative o giurisprudenziali non facilmente reperibili o non facilmente interpretabili, ovvero a fonti e giurisprudenza relative bensì a fattispecie materiali ma attinenti a rapporti giuridici di carattere transnazionale.

- La verifica ha dato un esito parzialmente positivo. In effetti, il sottogruppo ha identificato delle piste di ricerca che potrebbero dare qualche frutto, ancorché quantitativamente modesto. È opportuno dare sinteticamente conto di questi lavori - nonché delle difficoltà che essi comportano - attraverso casi esemplificativi.

### **Le direttive 2003/109/CE e 2011/95/UE e la giurisprudenza della Corte di giustizia**

- Le due direttive utilizzano la nozione di prestazioni essenziali rispetto alle quali determinano un livello minimo a favore di determinate categorie di cittadini di paesi terzi. Si tratta di una eccezione al potere degli Stati membri di discriminare tali categorie rispetto al trattamento riservato ai cittadini europei, soprattutto nel campo della assistenza sociale.
- Tale nozione può essere utile a due fini:
  - a. al fine di definire una nozione generale di livelli essenziali delle prestazioni; nonché
  - b. al fine di determinare i livelli essenziali di assistenza per le ristrette categorie di individui alle quali la direttiva si indirizza.
- È interessante rilevare che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha esteso l'elenco di prestazioni essenziali sulla base di una interpretazione funzionale delle due direttive, lette alla luce della Carta dei diritti fondamentali (sentenze *Kamberaj*, causa C-571/10, *Land Oberösterreich*, causa C-94/20).
- La giurisprudenza della Corte ha inoltre interpretato altri atti dell'Unione in combinazione con diritti fondamentali della Carta, in maniera da desumere da esse categorie giuridiche assai simili alle prestazioni essenziali. V., ad es., in materia di assegni familiari, la sentenza *Martinez Silva* causa C-449/16; in materia di *indennità di disoccupazione giovanile* le sentenze *Déborah Prete*, causa C-367/11, e *Marie-Nathalie D'Hoop*, causa C-224/98.
- In riferimento a queste ed altre prestazioni essenziali determinate o determinabili sulla base del diritto europeo, occorre peraltro verificare, sulla base di una analisi da condurre caso per caso, se i livelli essenziali delle

prestazioni siano determinati direttamente dal diritto dell'Unione ovvero se, come in alcuni casi accade, vadano tratti *per relationem* dal livello minimo fissato dalla legislazione statale.

- Meno significativo, ai fini dei lavori del sottogruppo, sembra l'art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38, nella interpretazione datane dalla Commissione (Comunicazione della commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, COM(2009) 313 definitivo, p. 8).
- La direttiva si applica *inter alia* ai soggetti non economicamente attivi, i quali devono disporre, anche per i propri familiari, di “risorse economiche sufficienti”, al fine di non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. In sintesi, la Commissione sostiene nella menzionata Comunicazione che:
  - a. per interpretare la nozione di “risorse economiche sufficienti”, occorre tener conto della finalità della direttiva che consiste nell'agevolare la libertà di circolare a condizione che i beneficiari del diritto di soggiorno non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante;
  - b. è possibile valutare l'esistenza di “risorse economiche sufficienti” in virtù del fatto che il cittadino europeo (e i familiari il cui il diritto di soggiorno dipende dal cittadino UE) soddisfi i criteri nazionali per la concessione di prestazioni di assistenza sociale di base: si tratta di un rinvio al diritto nazionale.

La concessione di prestazioni di assistenza sociale di base è dunque il parametro di riferimento idoneo a stabilire se gli Stati membri hanno titolo per non sostenere oneri eccessivi per i soggetti non economicamente attivi.

- Tuttavia, né la direttiva, né l'interpretazione della Commissione impongono allo Stato membro di determinare il livello della prestazione di assistenza sociale di base che deve essere assunta a parametro di riferimento. L'Italia si è avvalsa del *quantum* relativo alla “pensione minima sociale” al fine definire il concetto di “risorse economiche sufficienti”, determinata *per relationem* al diritto nazionale, il quale resta sostanzialmente libero di stabilire il livello della pensione minima sociale.
- Emerge da questa casistica come il diritto europeo tende a indirizzare obblighi di prestazioni relativi a diritti civili e sociali in maniera ambigua, attraverso la combinazione fra il principio di non discriminazione e i livelli assistenziali degli Stati membri.

### **La giurisprudenza del Comitato europeo per i diritti sociali del Consiglio d'Europa**

- Qualche utile indicazione si può trarre da una analisi ancora superficiale dei rapporti del Comitato europeo per i diritti sociali, organo del Consiglio d'Europa, istituito dalla Carta sociale europea.
- Evidentemente, il Comitato europeo non ha poteri legislativi e, quindi, non ha un potere di dettare livelli essenziali di prestazioni dovute da parte dello Stato. Il Comitato può solo interpretare i diritti formulati dalla Carta sociale europea. Talvolta, tuttavia, il Comitato ricostruisce i diritti della Carta sociale in termini simili a un livello essenziale di prestazioni che gli Stati devono rispettare al fine di conformarsi agli obblighi della Carta.
- Ne consegue che, per trarre livelli essenziali delle prestazioni dalla giurisprudenza del Comitato, occorre procedere in maniera indiretta, e cioè, partire dall'interpretazione dei diritti della Carta sociale adottata dal Comitato per trarre da essa, attraverso una metodologia deduttiva, i livelli essenziali delle prestazioni che soddisfino i diritti della Carta sociale europea
- Questa metodologia non è di semplice applicazione. Difatti, il Comitato per i diritti sociali, come è noto, non ha una vera e propria giurisprudenza, ma

adotta conclusioni su rapporti periodici presentati dagli Stati e decisioni su reclami collettivi presentati da organizzazioni dei soggetti sociali. Le prestazioni essenziali ricavate da tali conclusioni e decisioni sono caratterizzate da una certa indeterminatezza quanto al loro contenuto.

- Un esempio di questa metodologia, e delle sue difficoltà applicative viene dalle Conclusioni del Comitato del 2017, relative alla Repubblica italiana. Il Comitato ha accertato che le misure statali e regionali, al fine di consentire alle persone anziane di rimanere membri a pieno titolo della società, non soddisfacevano gli standard dell'art. 23 della Carta sociale. In particolare, il Comitato ha accertato che la misura dell'assegno di assistenza sociale, pur integrato da altre misure quali la Carta acquisti, fosse inferiore alla soglia di rischio di povertà calcolata da Eurostat in misura del 40%. Il Comitato ha concluso che "il livello minimo delle pensioni di anzianità, contributive o non contributive, erogate agli anziani (fosse) manifestamente inadeguato per una parte significativa della popolazione anziana, in quanto inferiore alla soglia di povertà e, quindi, in violazione dell'art. 23 della Carta sociale.
- È plausibile ritenere che, al fine di rispettare gli obblighi della Carta sociale, lo Stato debba assicurare un livello minimo di prestazioni sociali ai soggetti anziani corrispondente nel loro ammontare alla soglia di povertà calcolata da Eurostat.
- Il medesimo grado di difficoltà caratterizza la metodologia per trarre livelli essenziali di prestazioni dalle decisioni sui reclami collettivi.

### **Conclusioni**

- Il sottogruppo ritiene che non sia necessario proseguire i lavori sulle materie affidate alla sua competenza "esclusiva", vale a dire la materia dei rapporti internazionali ed europei di Stato e Regioni e la materia di commercio con l'estero.
- Il sottogruppo ritiene non implausibile la prosecuzione dei lavori al fine di trarre dalla casistica internazionale ed europea livelli essenziali di prestazioni

in materie già demandate alla competenza di altri sottogruppi, e necessariamente in cooperazione con essi. I campi da esplorare sono quelli degli obblighi positivi imposti dal diritto europeo e internazionale, dai quali trarre, attraverso un metodo deduttivo, l'esistenza di livelli prestazionali minimi. Gli esempi proposti in questo documento dovrebbero eloquentemente illustrare il grado di complessità delle metodologie da impiegare a tal fine.

- Il sottogruppo rimette la decisione sulla opportunità della prosecuzione dei lavori al Comitato LEP e al suo Presidente.

## **Sottogruppo n. 2 - Previdenza complementare e integrativa - Tutela e sicurezza del lavoro**

Il presente documento racchiude e sintetizza le valutazioni svolte dal Sottogruppo 2, sulla base dei principali orientamenti condivisi dal CLEP, secondo cui i LEP dovrebbero corrispondere a prestazioni che presentano, contemporaneamente, le seguenti caratteristiche:

- si riferiscono a funzioni definite e disciplinate dalla normativa vigente anche di competenza regionale;
- concernono i diritti civili e sociali (quindi, non politici o economici) come disciplinati dalla legislazione vigente;
- devono essere garantite su tutto il territorio nazionale;
- creano utilità diretta per il cittadino e scaturiscono da un rapporto tra l'amministrazione e i privati (si escludono controlli e obblighi procedurali interni alla amministrazione pubblica);
- sono misurabili in termini quantitativi e/o qualitativi (si escludono prestazioni che si rivolgono ad *outcome* astratti).

La relazione si articola in due parti, ciascuna relativa a una delle materie oggetto di trattazione, che unitamente costituiscono gli esiti della prima fase dei lavori del Sottogruppo n. 2.

I contenuti di seguito riportati rappresentano la sintesi del lavoro svolto dai componenti del Sottogruppo n. 2, con la collaborazione dei consiglieri assistenti e il supporto tecnico dei referenti delle amministrazioni interessate che hanno preso parte alle attività.

### **Previdenza complementare e integrativa**

#### **Premessa**

Gli ordinamenti europei della previdenza sociale generalmente prevedono che le pensioni obbligatorie, chiamate a garantire i trattamenti di base, si accompagnino ad un "secondo pilastro" a carattere volontario, le cui prestazioni pensionistiche, in forma di capitale o di rendita, derivano da un patrimonio accumulato in capo al singolo

lavoratore e frutto dell'investimento, in strumenti finanziari collettivi, di periodici versamenti in denaro, conferiti dal lavoratore stesso e, per i dipendenti, anche dei datori di lavoro.

Questa forma pensionistica, a capitalizzazione e di carattere integrativo, è presente in Italia da lungo tempo, soprattutto con riferimento al settore bancario, assicurativo e dirigenziale. A norma dell'articolo 3, comma 1, lettera v), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 – istitutiva della riforma in senso contributivo della previdenza obbligatoria – essa è stata estesa potenzialmente all'intero mercato del lavoro e successivamente regolata con il decreto legislativo del 21 aprile 1993, n.124 recante *“Disciplina delle forme pensionistiche complementari”* (in vigore dal 28 aprile 1993). Le iniziali previsioni normative sono state adeguate poi e in parte diversamente definite dal decreto legislativo 5 dicembre 2005 n. 252. La materia della previdenza complementare a capitalizzazione risente anche di ripetuti interventi legislativi europei per quanto concerne gli strumenti di investimento, la vigilanza, la tutela del diritto alla mobilità dei lavoratori e, non da ultimo, l'istituzione di un Prodotto pensionistico individuale Paneuropeo (PEEP).

Accanto alle tradizionali attività degli organismi nazionali ed europei che sovrintendono gli operatori finanziari e gli strumenti di investimento, la normativa nazionale affida a COVIP - Commissione di vigilanza sui fondi pensione - la vigilanza sulle forme pensionistiche complementari. Gli organi di vertice dell'Autorità sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica che segue a una deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

### **Le competenze dello Stato in materia di previdenza complementare e integrativa**

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali esercita l'alta vigilanza e l'indirizzo sulle forme pensionistiche complementari, in collaborazione con la COVIP, nonché, per gli ambiti di competenza del Ministero, provvede allo scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo.

## **Gli strumenti della previdenza complementare e il ruolo delle regioni**

La normativa vigente, nel fare salve le forme di previdenza complementare già in essere nel 1993, ha individuato le forme di partecipazione alla previdenza complementare:

- Fondi pensione negoziali: istituiti sulla base di accordi fra lavoratori o contratti collettivi;
- Fondi pensione aperti: istituiti da banche, imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio (SGR) e società di intermediazione mobiliare (SIM);
- Piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP): istituiti dalle imprese di assicurazione e normalmente associate ad una polizza vita.

Rispetto a queste tipologie, il riferimento alla regione in senso lato rileva:

- ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) come astratta entità di riferimento territoriale per circoscrivere i possibili aderenti a fondi negoziali rivolti a lavoratori dipendenti, autonomi e liberi professionisti.
- ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), come istituzione e possibile soggetto istitutore di un fondo "regionale" disciplinato con una specifica legge, nel rispetto della normativa nazionale in materia.

Ad oggi si registra la presenza di tre fondi negoziali territoriali di carattere regionale:

1. Solidarietà Veneto: si rivolge ai lavoratori dipendenti dei settori industriale ed artigianale che svolgano la loro attività nel territorio del Veneto. Al fondo possono anche aderire gli imprenditori artigiani, i liberi professionisti, gli associati in partecipazione, i coltivatori diretti e i lavoratori che operano con contratti co.co.co. e co.co.pro. L'accordo fra le parti istitutive non è stato sottoscritto da tutte le principali rappresentanze dei lavoratori.
2. Laborfonds: istituito con un accordo fra tutte le organizzazioni datoriali e sindacali di lingua italiana e tedesca, si rivolge a tutti i lavoratori

pubblici e privati dipendenti da datori di lavoro che operano nel territorio del Trentino-Alto Adige.

3. Fondemain: eredita il fondo territoriale Fopadiva e si rivolge a gran parte dei lavoratori pubblici e privati dipendenti da datori di lavoro che operano nel territorio della valle d'Aosta. Al fondo possono aderire anche gli albergatori, gli allevatori, gli artigiani, i coltivatori diretti, i commercianti, gli imprenditori, i liberi professionisti - e i lavoratori parasubordinati (co.co.co).

Hanno legiferato in materia di previdenza complementare le regioni Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Veneto e Lombardia.

Le norme delle prime due regioni prevedono servizi di consulenza per coloro che vogliono aderire o hanno aderito alla previdenza complementare, servizi in favore dei fondi pensione con iscritti che sono residenti in regione, misure di sostegno ed incentivo per la contribuzione di soggetti in difficoltà.

La specifica legge della Regione Veneto e la norma della Regione Lombardia, contenuta nella legge di assestamento del bilancio per il 2017, prevedono misure analoghe ma anche la volontà di promuovere un fondo regionale di previdenza complementare. In entrambe i casi le previsioni dei legislatori non hanno ancora avuto seguito.

### **Lo stato della previdenza complementare in Italia**

A trent'anni di distanza dall'introduzione della previdenza complementare, gli aderenti complessivi ai fondi pensione da allora istituiti risultano poco meno di 9 milioni, rispetto ad una platea di potenziali interessati – la forza lavoro – pari a circa 42 milioni. I flussi finanziari che alimentano i fondi sono pari a oltre 17 miliardi all'anno. Il patrimonio accumulato supera i 200 miliardi di euro.

Pur avendo acquisito importanza, la previdenza complementare italiana non si diffonde come lascerebbero attendere le aspettative sulla previdenza obbligatoria, le norme favorevoli all'adesione tacita, nonché gli incentivi contributivi e fiscali. In primo luogo, gli aderenti effettivi non sembrano coincidere con i soggetti che forse più

necessitano della previdenza complementare - giovani e donne. Inoltre, le scelte dello strumento finanziario appaiono largamente influenzate dall'offerta più che dalla necessità. Fra i fondi negoziali prevalgono le adesioni là dove le rappresentanze sindacali sono più presenti e incisive - le grandi imprese soprattutto e fra i lavoratori con più anzianità. Fra gli strumenti delle istituzioni finanziarie prevale l'adesione non a quelli con maggior rendimento ma a quelli più costosi, ovvero maggiormente remunerativi per l'emittente.

A livello regionale la presenza di fondi territoriali sembra favorire i tre ambiti che ne sono dotati: valle d'Aosta, Veneto e Trentino Alto Adige. Per quanto concerne l'impatto della legislazione regionale, le evidenze sembrano dimostrare la rilevante efficacia di quella dell'ultima regione citata.

In questo senso andrebbero viste con favore le iniziative pubbliche, anche regionali, volte a promuovere un'informazione indipendente a supporto alle decisioni individuali sulla previdenza complementare.

### **Note conclusive per la materia “Previdenza complementare e integrativa”**

Tutto quanto sopra premesso, si ritiene che:

- la materia della previdenza complementare e integrativa non rientri in nessun aspetto costitutivo, regolativo e funzionale nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- che la normativa statale in essere già riconosca alle regioni ampi spazi per una legislazione propria in materia di previdenza complementare e integrativa, per la quale peraltro non si pone un tema di livello minimo essenziale.

### **Tutela e sicurezza del lavoro**

#### **Definizione della materia “Tutela e sicurezza del lavoro”**

La materia tutela e sicurezza del lavoro è oggetto di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost.

Per poter identificare il complesso perimetro della suddetta materia occorre fare primario riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha applicato e declinato, con riferimento alle materie lavoristiche, i criteri per la soluzione delle questioni in materia di riparto di competenze, chiarendo – almeno in parte – i diversi ambiti e profili ad essa riconducibili.

Una volta circoscritta l'estensione della materia in parola, è possibile identificare e vagliare le funzioni amministrative cui sono riferibili eventuali livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale oggetto d'interesse da parte del Sottogruppo 2.

Con riferimento alla materia tutela e sicurezza del lavoro, la giurisprudenza costituzionale individua, secondo principi stabilmente affermati, una serie di aspetti, come quelli afferenti al diritto sindacale e alla disciplina del rapporto di lavoro, riconducibili alla materia – di competenza esclusiva dello Stato – dell'ordinamento civile, non richiamata dall'art. 116, co. 3, Cost. e, pertanto, quantomeno in una prima fase, estranea dal perimetro di attività di identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni demandata al CLEP. Attiene a quest'ultima materia, ad esempio, la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro, anche a tempo parziale (*ex multis* sentenze n. 359/2003, 50/2005 e 234/2005), nonché: la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro – come quella del rapporto che ne scaturisce – in quanto essa si realizza attraverso la stipulazione di un contratto di diritto privato (sentenze n. 51/2012 e 69/2011); la disciplina sulla trasformazione dei contratti per quanto riguarda il profilo dell'orario di lavoro regolato dalla contrattazione collettiva (sentenze n. 108/2011 e 324/2010); la normativa sulle mansioni, che trova la prima fonte nel codice civile; la disciplina sull'inquadramento del personale (sentenza n. 68/2011).

Quanto invece agli elementi costitutivi della materia del lavoro, la Corte sostiene che *“quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento”*. Pertanto, *“essendo i servizi per*

*l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza” (sentenza n. 50/2005).*

Orbene, se si dovesse tentare di individuare il completo contenuto della materia tutela e sicurezza del lavoro (operazione che la Corte, tuttavia, non ha ancora compiutamente effettuato), si potrebbe sostenere che vi rientrino:

- a) le disposizioni dirette a regolare l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro e altre misure ascrivibili alle politiche attive del lavoro (sent. nn. 268/2007<sup>1</sup> e 113/2022<sup>2</sup>) in cui lo Stato può definire “principi generali”;
- b) la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento (con interferenze certe, secondo la Corte, con la competenza esclusiva statale in tema di

---

<sup>1</sup> Nella sentenza in parola si precisa che le disposizioni dirette a regolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla materia *de qua*. Lo Stato può dettare, quindi, i principi fondamentali in materia, per es. attraverso la definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, le regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché le evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti. Il Governo impugnava, anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti), che conteneva, secondo il Governo, una disciplina della conservazione dello status di disoccupato in situazioni (instaurazione di un certo tipo di rapporti di lavoro, reddito da essi conseguito) nelle quali la legislazione statale, che determina i principi fondamentali della materia, prevede invece la perdita di tale condizione (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni). Secondo il Governo, la legge regionale era in contrasto con l'attribuzione allo Stato del potere di determinare i principi fondamentali nella materia TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO. La Corte ha dichiarato la questione fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., perché le norme regionali impuginate attenevano anche alla tutela e sicurezza del lavoro e ledevano le prerogative dello Stato riguardo alla determinazione dei principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente.

<sup>2</sup> Nella sentenza in oggetto, la Corte specifica come l'adozione di misure ascrivibili alle politiche attive del lavoro non siano precluse al legislatore regionale, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato. “*Del resto, la stessa normativa statale (art. 11 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183») riconosce, al comma 2, alle Regioni le «competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro», con particolare riferimento alla «identificazione della strategia regionale per l'occupazione». Ciò però – com'è di tutta evidenza – non esonera il legislatore regionale dal rispetto di altri parametri non attinenti alla competenza, quali nella specie gli artt. 3 e 41 Cost.*”. Il giudizio aveva ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 il quale, all'interno di una norma rubricata «Disposizioni di salvaguardia dell'occupazione nelle strutture che erogano attività sanitarie e socio-sanitarie. Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario», prevede, al comma 1, che «[a] tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario». La Corte ha dichiarato non fondata la questione in riferimento all'art. 117 Cost.

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e tutela della concorrenza – sent. nn. 50 e 384/2005);

- c) la disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro (comportamenti obbligatori, divieti e relativo apparato sanzionatorio; vigilanza<sup>3</sup>; misure promozionali sulla sicurezza che interferiscono con la competenza statale in materia di ordinamento civile per quanto riguarda la formazione interna aziendale e con la competenza residuale in materia di istruzione e formazione professionale per quanto riguarda la formazione esterna erogata da soggetti pubblici o privati convenzionati – v. d.lgs. n. 81 del 2008);
- d) la disciplina delle conseguenze degli atti vessatori (*mobbing*) del datore di lavoro sul lavoratore (che si interseca con la materia tutela della salute – sent. n. 359/2003).

### **Ambiti e funzioni della materia *de qua* rilevanti ai fini LEP**

Analizzando gli ambiti materiali sopra elencati, il gruppo di lavoro ritiene di dover procedere, con riguardo ai punti a) e b), all'analisi della normativa vigente ai fini dell'individuazione dei LEP ivi previsti. Ritiene altresì di valutare l'opportunità di suggerire una ulteriore determinazione in ragione dei diritti fondamentali in gioco, che trovano fonte negli artt. 1, 4, 35, 37, 38 della Costituzione.

Con riferimento ai punti c) e d) non si ravvisa, invece, l'esistenza nella legislazione vigente di spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano esigere la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni<sup>4</sup>, né si ravvisa la necessità di suggerire una specifica determinazione, auspicando tuttavia la definizione di standard qualitativi e obiettivi di servizio.

---

<sup>3</sup> Nella sentenza n. 384 del 2005 la Corte ha evidenziato il principio secondo cui la vigilanza sul lavoro non rientra nella materia di potestà concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, ma deve essere connotata, di volta in volta, in relazione al suo oggetto specifico.

<sup>4</sup> Si segnala, con riferimento alla "Sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", quanto previsto dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 (c.d. LEA), in particolare: art. 2, co. 1, lett. c) e Allegato 1, punto C).

## **Alcuni ambiti materiali di confine: la “formazione professionale”; l’“assistenza sociale”**

- La “formazione professionale”

Una considerazione a parte merita la formazione professionale, funzione che attiene, in generale, alla competenza regionale residuale (in virtù dell’espressa esclusione operata, all’art. 117, co. 3, Cost. con riferimento alla materia di legislazione concorrente ISTRUZIONE), ad eccezione di quella porzione della formazione che viene erogata in azienda e che la Corte riconduce all’ordinamento civile (sentenze nn. 425/2006, 187/2012<sup>5</sup> e 70/2023).

Tuttavia, la materia Tutela e sicurezza del lavoro presenta alcuni profili di confine con la funzione sopra citata, che pure meriterebbero di essere tenuti in considerazione ai fini dell’identificazione dei LEP d’interesse (ci si riferisce, in particolare, a titolo di esempio, al Piano Nazionale Nuove Competenze - Allegato A al d.m. del 14 dicembre 2021<sup>6</sup>, in cui si individuano alcuni livelli essenziali e tuttavia si demanda ad un successivo momento, coincidente con il completamento del percorso ivi previsto, la relativa formale identificazione).

---

<sup>5</sup> La sentenza precisa che “Ovviamente il tema si interseca anche con la materia “formazione professionale”, competenza legislativa regionale residuale. In tema di tirocini extracurricolari, questa Corte ha affermato che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale «“riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi”... Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all’ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa”.

<sup>6</sup> Il Piano Nazionale Nuove Competenze, secondo quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha “l’obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa)” (p. 9). V., inoltre, punto 8 del Piano Nazionale Nuove Competenze (p. 35 ss.): “Nell’ambito del presente Piano è necessario enucleare quelle prestazioni che costituiranno gli standard di servizio da garantire ai beneficiari dei percorsi di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione, anche in una graduale prospettiva di affermazione generalizzata di livelli essenziali della formazione professionale da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale. A tal fine, i percorsi di formazione professionale devono avere le caratteristiche seguenti, modulate in relazione alle specificità degli interventi: a) personalizzazione dell’offerta [...] b) accessibilità dell’offerta [...] c) spendibilità dell’offerta”

- L’“assistenza sociale”

Con riguardo all’assistenza sociale, non ricompresa fra le materie di cui all’art. 116, co. 3, Cost., ma che presenta significative correlazioni con la materia del lavoro, già la l. n. 328 del 2000 individuava, all’art. 22, alcuni interventi come livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi *“secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale”*<sup>7</sup>.

Più di recente, la l. n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021), all’art. 1, co. 797, ha definito il livello essenziale nel rapporto tra il numero di assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e la popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, unitamente all’ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000.

L’art. 1, co. 159, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) ha statuito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (c.d. “LEPS”) *“sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura sulla base di quanto previsto dall’articolo 117, secondo comma, lettera*

---

<sup>7</sup> Gli interventi, indicati all’art. 22, co. 2, sono i seguenti: *“a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana; c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza; d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell’articolo 16, per favorire l’armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare; e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative; f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell’articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all’articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all’articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie; g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l’accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell’autonomia, non siano assistibili a domicilio; h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale; i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto”*.

*m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità”.*

Al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell’offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere all’attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell’ambito delle politiche per l’inclusione e la coesione sociale, secondo quanto previsto dal successivo comma 160, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all’art. 8, co. 3, lett. a), della l. n. 328 del 2000, *“che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi, fermo restando quanto previsto dall’articolo 23 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147”.*

Esaminando le previsioni qui brevemente richiamate – unitamente alle relative modalità attuative – appaiono molteplici le interconnessioni con la materia Tutela e sicurezza del lavoro e con la garanzia dei diritti civili e sociali ad essa riferibili.

### **Le fonti legislative e amministrative sul tema dei servizi all’impiego e delle politiche attive del lavoro**

Per approfondire l’esistenza di eventuali LEP, espliciti o impliciti, nell’ambito materiale di interesse, si è tenuto conto delle seguenti fonti:

- Legge delega n. 183/2014 (“Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro” – cd. “Jobs Act”);
- d.lgs. n. 150 del 2015 di attuazione della delega di cui *supra* (“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche

attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”);

- Integrazione dell'Accordo Quadro, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive per il lavoro, sancito dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 22 dicembre 2016;
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4/2018 (Linee di indirizzo triennali delle azioni di politiche attive (2018-2020) per l'implementazione dei servizi per il lavoro a seguito delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018 (“Criteri per la definizione dei sistemi di accreditamento dei servizi per il lavoro”);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 74/2019 (“Adozione del Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 59/2020 (“Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, 5 novembre 2021 “Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)” (finanziato con fondi PNRR attualmente in corso di attuazione con primo riparto di 880 milioni di euro (v. tabelle dell'allegato B), che al punto 7 dell'allegato A “livelli essenziali di GOL” riprende il DM 4/2018 quale “quadro attuale definitorio dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro”);

- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 marzo 2022, n. 43 (“Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità”);
- Tabelle di riparto dei fondi e potenziamento CPI [*v. Allegati*].

Altre fonti di interesse in materia di inclusione, contrasto alla povertà e in ambito sociale:

- Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 convertito con modificazioni dalla l. 3 luglio 2023, n. 85 (“Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro”);
- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26 (“Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”);
- Per ulteriori dati normativi v. Nota ricognitiva “Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale – Riferimenti normativi e LEPS già esistenti” [*v. Allegati*].

**Due passaggi in materia di politiche attive del lavoro: i) stato attuale della legislazione *in progress*; ii) prospettive future e raccomandazioni.**

- Stato attuale della legislazione *in progress*

L’individuazione dei LEP per le prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale dovrebbe riguardare, secondo le prime conclusioni del gruppo di lavoro, le politiche attive del lavoro e, in particolare, i servizi per l’impiego e il collocamento, volti a favorire l’incontro fra domanda e offerta.

Il gruppo di lavoro prende atto dell’esistenza di taluni LEP determinati dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018, n. 4<sup>8</sup> in materia di politiche attive, pur nella consapevolezza che la

---

<sup>8</sup> Ai sensi dell’art. 3 del d.m. 11 gennaio 2018, n. 4: “Costituiscono livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale le previsioni di cui all’articolo 28 del decreto legislativo n. 150 del 2015, meglio specificate nell’allegato B al presente decreto, che ne costituisce parte integrante”. Secondo l’art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2015, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni le norme contenute nei seguenti articoli del medesimo decreto: “a) articolo 11, comma 1, lettere da a) a d); b) articolo 18; c) articolo 20; d) articolo 21, comma 2; e) articolo 23”.

legislazione in materia potrebbe subire importanti e significative modificazioni alla luce delle prospettive di riforma del settore in corso di definizione.

Il sopracitato Decreto prevede un elenco di attività ma non una “combinazione” delle stesse e, dunque, non delinea un vero e proprio percorso, limitandosi a prevedere un obbligo di contatto dei disoccupati con i *Centri per l’impiego* – preliminare all’implementazione della politica attiva – per l’assolvimento di attività di carattere burocratico-amministrativo: il rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (c.d. “DID”, art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2015) per confermare lo stato di disoccupazione e la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato (c.d. “PSP”, art. 20 del d.lgs. n. 150 del 2015) che contiene gli obblighi assunti dal disoccupato stesso, ai quali si aggancia la costruzione della condizionalità per continuare a fruire delle politiche passive (art. 21 del d.lgs. n. 150 del 2015). Tuttavia, non si riconosce alcun diritto soggettivo relativo al “paniere dei servizi” i cui si sostanziano le politiche attive per i disoccupati che non percepiscono indennità e nulla si prevede nel caso di inadempimento dei CPI nell’erogazione di servizi all’impiego nei loro riguardi: al contrario, è prevista la responsabilità disciplinare e contabile dei funzionari dei CPI in caso di mancata adozione di provvedimenti di decurtazione delle indennità in caso di inottemperanza degli impegni assunti dai disoccupati nel PSP (art. 21, co. 11, del d.lgs. n. 150 del 2015).

- **Prospettive future e raccomandazioni**

Il Sottogruppo ha ragionato, inoltre, sulla possibile identificazione di ulteriori LEP. A tal fine si può ipotizzare di procedere a identificare diverse platee di disoccupati/inoccupati cui offrire prestazioni finalizzate all’entrata/rientro nel mercato del lavoro.

Si potrebbe, a titolo di esempio, distinguere tra:

1. disoccupati di breve periodo, ovvero lavoratori che per caratteristiche soggettive e/o contesti locali del mercato del lavoro presumibilmente rimarranno solo temporaneamente senza impiego;
2. disoccupati da lungo tempo senza lavoro, che risiedono in contesti con bassa possibilità di trovare impiego o che, in contesti favorevoli, stentano ad uscire dall'inattività;
3. soggetti inattivi, che non cercano lavoro o che sono in una condizione di virtuale "segregazione", come talvolta accade per la componente femminile della popolazione straniera.

Queste platee si caratterizzano per la presenza di:

- persone non occupate che ricevono un'indennità<sup>9</sup>;
- persone non occupate che non beneficiano di una specifica indennità.

Pur distinguendo le diverse platee e le loro articolazioni, si manifesta la necessità di garantire prestazioni uniformi quanto alla tipologia, prevedendo delle differenziazioni sulla base dei diversi profili dei beneficiari.

Questa proposta si inserisce nella logica della costruzione del sistema delle politiche attive da affiancare alle politiche passive come condizione per il sostegno al reddito (v. artt. 18 ss. del DM n. 4/2018), propria della legislazione vigente e oggetto di valutazione nell'ambito delle prospettive di riforma.

Il gruppo, pur ritenendo fondamentale la determinazione omogenea dei LEP, ai fini del pieno raggiungimento dei sopracitati livelli, si è interrogato sulla possibilità di diversificare attraverso i fabbisogni standard nonché mediante l'eventuale affiancamento di specifici (e differenti) standard/obiettivi di servizio, in considerazione delle peculiarità del mercato del lavoro locale.

---

<sup>9</sup> Le indennità per disoccupazione involontaria e per integrazioni salariali in caso di crisi temporanee sono forme assicurative basate su contribuzioni obbligatorie dei datori di lavoro. Natura diversa hanno misure di contrasto alla povertà come il "vecchio" Reddito di Cittadinanza o il nuovo Assegno di Inclusione che però mirano all'attivazione personale del fruitore se attivabile al lavoro.

Si segnala, infine, la necessità di identificare dei LEP nell'ambito dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità attraverso specifici servizi di sostegno e di collocamento nonché l'erogazione di prestazioni economiche (indennità), secondo quanto previsto – rispettivamente – dalla l. n. 69 del 1999 e dalla l. n. 104 del 1992, tenendo conto delle *Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità* (d.m. 11 marzo 2022, n. 43).

**Il ruolo dei Centri per l'impiego: dalla diversificazione attualmente presente (prestazioni diverse a seconda delle diverse platee) a forme più sofisticate di uniformità di trattamento**

La tutela del diritto-dovere al lavoro per tutti i cittadini appare lontana dal poter essere effettiva per l'intera platea di soggetti prima richiamata: i Centri per l'impiego – il servizio territoriale di prima valutazione della possibilità di accedere al lavoro – sono in fase di creazione e sviluppo; gli strumenti di sostegno economico – cui associare condizionalità ed obblighi – svolgono un ruolo limitato o sono applicati solo ad alcune categorie di inattivi.

Tuttavia, al fine di poter sostenere e garantire dei LEP, l'esistenza e la diffusione dei Centri per l'impiego appare essenziale. Si tratta di una condizione necessaria ma non sufficiente, che potrebbe rientrare essa stessa nell'ambito dei LEP nella materia *de qua*.

Come noto, infatti, secondo il “modello complementare” di organizzazione del mercato del lavoro proprio del d.lgs. n. 150 del 2015, i Centri per l'impiego (CPI) costituiscono il punto di primo contatto del disoccupato, con o senza indennità, e la porta di ingresso nel sistema delle politiche attive del lavoro.

Il CPI, in base a specifici fabbisogni di aiuto rilevati con sistemi di profilazione personalizzabili (il cosiddetto: *profiling*) indirizza il richiedente verso le prestazioni di cui necessita per entrare/rientrare nel mercato del lavoro. A scelta delle Regioni, i cd. “reparti specializzati” (definizione mutuata dal comparto sanità) possono essere anche gli operatori privati da loro accreditati. In effetti, tutte le Regioni hanno ormai loro sistemi di accreditamento, nel rispetto dei requisiti minimi fissati dal relativo DM per

l'esecuzione dei programmi nazionali che li presuppongono (Garanzia Giovani del 2014 e l'attuale GOL).

Quanto alle prestazioni, all'art. 18, il d.lgs. n. 150 del 2015 contiene la generale definizione del "paniere di servizi" che costituiscono le attività della politica attiva del lavoro, lasciando libere le Regioni di coinvolgere soggetti privati accreditati sulla base di costi standard definiti dall'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive (ANPAL)/Ministero del Lavoro.

### **Esempi del diverso trattamento fra le platee (a legislazione vigente)**

Un caso paradigmatico del diverso trattamento dei disoccupati – oltre quelli già menzionati al paragrafo precedente – è rappresentato dall'assegno di ricollocazione (art. 23), costituito da una somma denominata «assegno individuale di ricollocazione», graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati dalle Regioni. Esso è previsto solo per i disoccupati titolari di NASPI da oltre quattro mesi, qualora ne facciano richiesta al CPI presso il quale hanno stipulato il patto di servizio personalizzato. Non è quindi nemmeno una misura obbligatoria per il disoccupato con indennità che con il servizio intensivo di ricollocazione potrebbe, in alcuni casi, tornare prima al lavoro, con risparmio di indennità di disoccupazione.

Pertanto, parrebbe opportuno riconoscere a coloro che non percepiscono forme di sostegno al reddito, una "posizione soggettiva" che garantisca loro, più efficacemente, l'accesso alle politiche attive, secondo il "paniere dei servizi" già identificato dalla legislazione per i percettori di indennità.

### **Note conclusive per la materia "Tutela e sicurezza del lavoro"**

Il Sottogruppo n. 2 concorda nel ritenere la materia tutela e sicurezza del lavoro inclusa fra quelle nelle quali la determinazione dei LEP appare necessaria. Con riferimento ai particolari ambiti (e funzioni) materiali suscettibili di richiedere la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, si rappresenta l'esistenza del

Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018, n. 4 in materia di politiche attive del lavoro.

Il Sottogruppo si è interrogato sulle prospettive future, in vista anche delle modifiche alla legislazione vigente e segnala l'opportunità di procedere alla determinazione di ulteriori LEP o, quantomeno, all'estensione dei beneficiari oltre quelli già individuati nel senso sopra descritto.

Il Sottogruppo sostiene l'orientamento generale del CLEP in merito all'importanza che i LEP vengano definiti in modo generale con riferimento alle prestazioni/diritti da tutelare esplicitando, al tempo stesso, un criterio generale di misurazione delle prestazioni in modo da poter identificare successivamente gli standard di servizio da utilizzare per la definizione dei costi e dei fabbisogni standard.

Il Sottogruppo prende atto che in alcuni casi, oltre alla definizione delle prestazioni da riferirsi a singoli diritti sociali – nel caso di specie alle politiche del lavoro – la legislazione prevede cd. LEP (non sempre definiti espressamente come tali) che vanno ad incidere sulle organizzazioni preposte alla erogazione delle prestazioni (es. potenziamento degli addetti ai Centri per l'impiego; numero di assistenti sociali in proporzione alla popolazione). Questi ultimi costituiscono presupposti per la corretta ed efficace erogazione delle prestazioni previste dalla legislazione stessa e formano un tutt'uno con la definizione delle prestazioni da erogare. Si tratta, dunque, di due forme diverse di LEP da considerare in modo coordinato.

Si condivide la possibile coesistenza fra la determinazione dei LEP e l'identificazione di livelli standard di servizio (ovvero degli indicatori che misurino il livello della prestazione sotto forma di quantità e/o qualità) determinati dalle amministrazioni dei diversi settori, al fine di costruire un percorso che si sviluppi sulla base del descritto paradigma normativo e che gradualmente, attraverso un'opportuna programmazione finanziaria, fornisca certezza sulle prestazioni dando loro, progressivamente, la sostanza di diritti.

Le conclusioni del Sottogruppo n. 2, con riferimento alla materia *de qua*, si potrebbero sintetizzare nel seguente modo: i livelli essenziali delle prestazioni

concernenti diritti civili e sociali che, nella materia Tutela e sicurezza del lavoro, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale riguardano i seguenti ambiti di materia:

- politiche attive per il lavoro;
- servizi per l'impiego e del collocamento.

I livelli essenziali delle prestazioni riferibili agli ambiti materiali sopra richiamati sono costituiti dalle attività, dai servizi e dalle prestazioni previsti dalla normativa vigente (Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018, n. 4), ovvero da successivi interventi legislativi.

### **Sottogruppo n. 3 – Istruzione - Norme generali sull'istruzione - Tutela e valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali**

#### **Precisazioni metodologiche e fasi procedurali**

Compito del sottogruppo, in questa prima fase del lavoro del CLEP, è stato quello di individuare le “materie o gli ambiti di materia”, relative a “Istruzione e Cultura”, per i quali risulta necessario compiere una identificazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett *m*), Cost..

In via preliminare il Comitato ha compiuto una ricognizione del perimetro rispetto al quale svolgere il proprio lavoro.

Con riferimento al parametro per l’individuazione dei diritti civili e sociali da prendere in considerazione ha seguito l’interpretazione, confermata anche in sede di riunione dei coordinatori dal Presidente Cassese, che si tratti dei diritti ricavabili dalla normativa costituzionale e, eventualmente, dalla normativa internazionale e sovranazionale esistente.

A quest’ultimo scopo il sottogruppo ha avuto un’interlocuzione con il Prof. Cannizzaro.

Quanto all’oggetto della ricognizione, il sottogruppo, seguendo anche le indicazioni provenienti dai dibattiti della seduta plenaria, dalle riunioni dei coordinatori e dal Presidente Cassese, ha definito i seguenti criteri:

- le materie o ambiti di materia da considerare sono esclusivamente quelli concernenti “l’istruzione e la cultura” relativi a competenze anche legislative astrattamente devolvibili alle Regioni ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost. (per tutte le altre materie, com’è noto, è stato istituito un sottogruppo *ad hoc*); il riferimento alla “istruzione” va quindi inteso come complessivamente riferito sia alle “norme generali sull’istruzione” di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera *n*) della Costituzione, sia alla materia “istruzione,

salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale” di cui all’articolo 117, terzo comma; il riferimento alla “cultura” va inteso come complessivamente riferito sia alla materia “tutela (...) dei beni culturali” di cui all’art. 117, secondo comma 2, lett. *s*), sia alla materia “valorizzazione dei beni culturali (...) e promozione e organizzazione di attività culturali” di cui all’art. 117, comma terzo della Costituzione;

- nell’ambito di tale perimetro materiale, inoltre, il sottogruppo concorda sulla circostanza che la ricognizione vada fatta nel rispetto delle attribuzioni conferite al CLEP e (a cascata) al sottogruppo, le quali debbono essere svolte “nell’ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente” ai sensi dell’art. 1, comma 793, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*”. Di conseguenza, il materiale normativo da esaminare ai fini dell’assolvimento dei propri compiti è la legislazione vigente con i relativi stanziamenti di bilancio;
- le “prestazioni” da considerare sono da intendere in senso stretto ai sensi della giurisprudenza costituzionale, e dunque come erogazioni strumentali al godimento di diritti civili e sociali a carattere ampliativo della sfera giuridica del titolare;
- per ciò che attiene alle prestazioni di “*performance amministrativa*” relative ai diritti civili e sociali (es. criteri e livelli di prestazione in sede procedimentale), il sottogruppo si è basato sulle indicazioni in tal senso della giurisprudenza costituzionale;
- il sottogruppo è consapevole che l’identificazione dei LEP nel caso in cui manchi una definizione normativa degli stessi (intesa nel senso di “auto-qualificazione” espressa, in termini di LEP, da parte del legislatore), implica un’attività ermeneutica volta a ricavare i medesimi in via indiretta operando

sulle definizioni normative di standards quali-quantitativi e obiettivi di servizio, a legislazione vigente.

Alla luce di tali premesse il lavoro è stato articolato nei seguenti passaggi:

1. identificazione del perimetro di rilevanza con riferimento alle materie di cui all'art. 116, comma 3 Cost.;
2. identificazione delle norme costituzionali e sovranazionali dalle quali ricavare l'esistenza di situazioni giuridiche tutelate in termini di riconoscimento di diritti civili e sociali;
3. identificazione delle materie, o ambiti di materia, nelle quali, alla luce della normativa vigente, sono state individuate "prestazioni" riconducibili ai diritti civili e sociali di cui sopra: pertanto, non tutte le prestazioni previste dalla legislazione vigente sono di per sé meritevoli di attenzione, e non tutti i diritti civili e sociali sono stati "disciplinati" dal legislatore in termini di precise "prestazioni" da erogare;
4. identificazione dettagliata delle singole prestazioni attualmente previste nelle materie o ambiti di materia individuati;
5. identificazione del "livello essenziale" per ognuna delle prestazioni così individuate.

I punti 4) e 5) saranno oggetto del lavoro del sottogruppo nella seconda fase dei lavori. Non tutte le questioni metodologiche sono state pertanto ancora affrontate.

Con riferimento al punto 1) il sottogruppo ha escluso dall'ambito di applicazione *l'Istruzione universitaria* e comunque quella successiva al secondo ciclo – nella quale sono inclusi gli Istituti tecnologici superiori (ITS *Academy*) - o di materia refluenta nella competenza residuale delle regioni (per esempio, diritto allo studio universitario) o nella competenza ripartita tra legislazione statale e autonomia delle "istituzioni di alta cultura, università e accademie". Discorso parzialmente diverso ha riguardato l'istruzione e la formazione professionale, materia di per sé rientrante nella competenza residuale delle regioni (e dunque astrattamente estranea alle materie di cui all'art. 116,

comma 3), ma oggetto di una disciplina statale che, sotto certi profili, determina un “intreccio” con la materia “istruzione”. Sotto tale profilo è stata presa in considerazione anche la l’IeFP. È stato incluso nel perimetro di analisi l’ambito “asili nido”, ricondotto dalla giurisprudenza costituzionale, utilizzando un criterio di prevalenza, alla materia “istruzione” (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino); nel perimetro di analisi rientra anche la scuola della prima infanzia.

Con riferimento al punto 2), per ciò che riguarda l’istruzione, soprattutto, si sono presi in considerazione principalmente gli art. 33, 34 e 38 comma 3, Cost.; per ciò che riguarda la “cultura” (art. 117, comma 2, lett. s) “tutela (...) dei beni culturali” e 117, comma 3, “valorizzazione dei beni culturali (...) e promozione e organizzazione di attività culturali”) il sottogruppo non ha definitivamente sciolto il nodo se siano ricavabili dalle norme costituzionali – come dall’articolo 9 - vere e proprie situazioni giuridiche soggettive precisamente individuate, al di là di indicazioni programmatiche. Ha preso peraltro atto, come si dirà in seguito, che in tale materia il legislatore ha già adottato norme (auto-)qualificate come livelli essenziali delle prestazioni.

Con riferimento al punto 3) il sottogruppo ha identificato sei “ambiti di materia” o sub-materie rispetto all’istruzione”, nelle quali ha suddiviso al proprio interno il lavoro volto a valutare, in questa prima fase, se fosse da postulare, alla luce della Costituzione, l’esistenza di prestazioni concernenti diritti civili e sociali, rispetto ai quali individuare dei “livelli essenziali”.

Gli ambiti di materia (o sub-materie) sono in particolare:

- *ordinamenti scolastici, con la sua articolazione nei vari cicli di istruzione (da 0 a 18 anni);*
- *programmazione e rete scolastica;*
- *reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico;*
- *parità scolastica;*
- *edilizia scolastica e innovazione digitale;*
- *diritto allo studio e servizi correlati.*

Per ciascun ambito di materia, grazie alla collaborazione del competente Ministero, sono stati identificati dei dirigenti/funzionari di riferimento per gli approfondimenti necessari.

### **Conclusioni per la prima fase**

Sulla base di tale metodologia di lavoro, il sottogruppo, può rendere oggi, con riferimento al quesito da sciogliere in questa prima fase dei lavori del CLEP, le seguenti conclusioni:

#### **Materia istruzione**

- Ordinamenti scolastici, con la sua articolazione nei vari cicli di istruzione (da 0 a 18 anni)

La ricognizione della normativa vigente nella materia degli ordinamenti scolastici restituisce le seguenti conclusioni:

#### 1. Per la materia dell'istruzione scolastica:

- Per il primo ciclo di istruzione (scuola primaria e secondaria di primo grado) gli allegati al d.lgs. 59 del 2004 recanti per ciascuna delle scuole relative “Indicazioni Nazionali per i Piani Personalizzati delle Attività Educative” sono preceduti dalla previsione che “Le Indicazioni esplicitano i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le Scuole (...) del Sistema Nazionale di Istruzione sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità”.
- Per il secondo ciclo di istruzione, i corrispondenti allegati al d.lgs. n. 226 del 2005 recanti “Indicazioni nazionali per i piani di studi dei licei” stabiliscono che le tabelle degli obiettivi specifici di apprendimento “hanno lo scopo di indicare con la maggior chiarezza e precisione possibile i livelli essenziali di prestazione (intesi qui nel senso di standard di prestazione del servizio) che le scuole pubbliche della Repubblica sono tenute in generale ad assicurare ai cittadini per mantenere l'unità del sistema educativo nazionale di istruzione”.

- A seguito di delegificazione della materia (disposta con il d.l. n. 112 del 2008), gli allegati dei d.lgs. citati sono stati sostituiti, rispettivamente, dal d.m. n. 254 del 2012 (come da relativa previsione del d.P.R. n. 89 del 2009), e dal D.P.R. n. 89 del 2010. In entrambi i casi, i nuovi testi normativi non fanno più riferimento ad una qualificazione delle Indicazioni ovvero dei piani di studio in termini di Livelli Essenziali di Prestazione. Tuttavia, l'esplicito riconoscimento in tal senso già contenuto nella disciplina previgente vale ad attestare che trattasi di ambito disciplinare suscettibile di generare, secondo valutazioni proprie del legislatore, tali Livelli Essenziali a fini di garanzia del diritto all'istruzione.

2. Per il Sistema integrato di educazione e di istruzione da 0 a 6 anni.

Il d.lgs. n. 65 del 2017 istituisce il Sistema integrato di educazione e di istruzione da 0 a 6 anni. Il sistema, secondo la disciplina vigente, prevede un servizio a domanda individuale, e prevede obiettivi tendenziali di copertura della popolazione. Come segnala la documentazione fornita dal Dipartimento per gli Affari Regionali vi è espressa richiesta del Ministro per la Famiglia di volgere questi obiettivi in Livelli Essenziali di Prestazione.

La richiesta risulta coerente con il contenuto della disciplina vigente, che, in sede di ricognizione, registra una indicazione normativa volta al "raggiungimento del livello essenziale della prestazione" (legge n. 234 del 2021, art. 1, comma 172), in funzione del quale il legislatore prevede l'adozione di decreti attuativi che determinino gli obiettivi annuali di servizio.

Allo stato, la possibilità di determinare LEP deve confrontarsi con le seguenti circostanze:

- la disciplina vigente non istituisce un servizio collettivo, ma fissa un obiettivo tendenziale di copertura del 33% della popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, (art. 4) successivamente qualificato (legge n. 234 del 2021,

- art. 1, comma 172) come “livello minimo da garantire” «attraverso obiettivi di servizio annuali» entro il 2027;
- la disciplina vigente per quanto attiene ai costi, fissa una quota di mera compartecipazione dello Stato (artt. 5 e 12 d.lgs. n. 65 del 2017), nonché prevede la compartecipazione dell’utente;
  - la disciplina vigente non configura, conseguentemente, alcun obbligo di frequenza.
3. Per il processo di valutazione del sistema nazionale di istruzione e formazione.

La disciplina della valutazione e certificazione delle competenze e degli esami di Stato è contenuta nel d.lgs. n. 62 del 2017. La relativa disciplina non contiene riferimenti espressi a livelli essenziali di prestazione, coerentemente con il fatto che trattasi di disciplina di competenza statale.

Che la relativa materia – nell’ottica di una regionalizzazione – si presti alla definizione di LEP risulta già alla disciplina della legge n. 53 del 2003 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il cui art. 7 (riguardo la materia dell’istruzione professionale di competenza regionale) incarica il Governo di definire “gli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all’esito dei percorsi formativi”. Sul punto una disciplina dei “Livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze” acquisite all’esito dei percorsi di formazione professionale, è contenuta nell’art. 20 del d.lgs. n. 226 del 2005.

4. Per la materia dell’istruzione e della formazione professionale, Livelli Essenziali delle Prestazioni risultano dettati dal Capo III (artt. 11-22) del d.lgs. n. 226 del 2005.

## **Conclusioni**

Nell'ambito della materia "istruzione scolastica" l'ambito normativo degli ordinamenti scolastici si presta, per esplicita previsione del legislatore o per valenza propria della normazione ivi prevista in quanto connessa ai diritti di cui agli articoli 33, 34 e 38, comma terzo, della Costituzione, alla definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni quantomeno sotto i profili dei Piani delle attività educative, delle competenze e dei livelli di apprendimento.

### **Programmazione e rete scolastica**

Con riferimento alla materia della "programmazione scolastica" si è proceduto a scandagliare la normativa esistente relativa alla "organizzazione delle rete scolastica" detta anche "dimensionamento scolastico". Con riferimento a questa materia si parte dal presupposto che a tutte le ragazze e i ragazzi in età di obbligo di istruzione, fino a 16 anni, deve essere assicurata la partecipazione a un percorso di istruzione e formazione. Successivamente, fino ai 18 anni, nell'ambito del diritto/dovere, deve essere data la possibilità di partecipare a un percorso di istruzione e formazione di scuola secondaria superiore e/o di formazione professione erogata, questa ultima, dalle regioni nei centri di formazione professionale, oppure in sussidiarietà dallo stato all'interno degli istituti professionali statali.

Si conclude che tutta la materia relativa alla programmazione e rete scolastica è suscettibile di richiedere la determinazione di LEP e che la legislazione vigente già identifica gli *standard* di riferimento rispetto ai quali già oggi le regioni svolgono una funzione di programmazione.

### **Reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico**

In relazione alla presente *sub* materia – apparsa sin da subito di estrema delicatezza – in seno al sottogruppo sono emerse posizioni anche marcatamente differenti che non hanno consentito ai componenti di trovare una sintesi da tutti condivisa.

Le ragioni della predetta diversità di vedute consistono essenzialmente, e solo per riassumere, in quanto segue.

Vi è chi – basandosi soprattutto sul dettato dell’articolo 117, comma secondo, lettere g), l) e o) della Costituzione e invocando a sostegno alcune sentenze della Corte costituzionale (n. 76 del 2013, n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012) – ravvisa nella *sub* materia una competenza esclusiva statale che esula dall’ambito di applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, da trattare necessariamente e sempre in modo unitario e dunque esclusivamente da parte statale (il che esclude in radice il problema di evidenziare eventuali LEP in questa sede) e chi – soprattutto alla luce di quanto dispone l’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui consente l’attribuzione di “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” anche circa le “*norme generali sull’istruzione*” di cui alla lettera n) dell’articolo 117, secondo comma, Cost. – ritiene che vi siano margini per spazi di manovra e competenza regionali, ciò che renderebbe non solo opportuno, ma necessario, lo sforzo di individuare LEP nella *sub*-materia in questione.

Per questa ragione, posta la comune volontà di approvare il presente documento all’unanimità, i componenti stessi ritengono opportuno approfondire ulteriormente la questione.

### **Parità scolastica**

1. Inquadramento della sub-materia Parità scolastica all’interno della materia Istruzione.

In attuazione degli artt. 33 e 34 Cost., nell’ambito della materia legislativa Istruzione, si inquadra la sub-materia Parità scolastica, la quale trova i suoi referenti costituzionali immediati nell’art. 33, commi 3 e 4.

Appare importante sottolineare sin d’ora che la Corte costituzionale con la sentenza n. 200/2009 pubblicata in G.U. il 08/07/2009 (richiamandosi a un proprio precedente C. cost n. 13/2004), ha rilevato che nella “materia dell’istruzione si intrecciano «norme generali, principi fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche»”, ritenendo altresì che “assume particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali

sull'istruzione" e i "principi fondamentali" di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale" (punto 24 in diritto).

Al riguardo il Giudice delle leggi -nella citata sentenza- ha affermato che appartengano alle norme generali sull'istruzione "quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge". Pertanto, stando all'orientamento appena richiamato, il quale peraltro non risulta mutato o superato, la sub-materia Parità scolastica va inquadrata come norma generale sull'istruzione ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n) Cost.

## 2. Norme costituzionali e norme di attuazione.

Inquadrata la sub-materia Parità scolastica come facente parte delle norme generali sull'istruzione appare necessario richiamare le norme costituzionali di riferimento, onde successivamente verificarne l'attuazione legislativa e normativa.

La Parità scolastica, come accennato, trova i suoi referenti costituzionali immediati nell'art. 33 Cost, e, in particolare nel comma 3 il quale, come noto, stabilisce che "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato" e nel comma 4 il quale statuisce che "La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di

scuole statali”. Tuttavia, le disposizioni appena citate devono essere lette necessariamente in combinato con l’art. 33, commi 2 e 5 e con l’art. 34.

In particolare, l’art. 33, comma 3, Cost., stabilisce il «principio pluralistico della libertà della scuola», in base al quale enti e privati hanno il diritto di istituire proprie scuole e di ottenere, per esse, la parità con le scuole statali: principio che si raccorda anche alla garanzia della libertà di scelta del modello di educazione, assicurata ai genitori dall’art. 30 Cost. L’art. 33, comma 4, stabilisce il principio/obiettivo della libertà delle istituzioni scolastiche private e della parità di trattamento scolastico. Più in particolare impone al legislatore di assicurare alle scuole paritarie piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali, dovendosi interpretare la locuzione “trattamento scolastico equipollente” nel senso che essa non si arresta al mero riconoscimento del titolo di studio [rilasciato dalla scuola paritaria], ma implica anche un riconoscimento della qualità del servizio di istruzione erogato dall’istituzione scolastica paritaria da considerarsi né deteriore né inferiore rispetto a quello della scuola statale.

L’art. 34 Cost., stabilisce il principio in forza del quale la scuola è «aperta a tutti» e tale locuzione deve essere letta sia nel senso di garantire la massima diffusione territoriale delle istituzioni scolastiche, sia nel senso di impedire barriere d’ingresso al servizio, idonee a produrre effetti discriminatori.

Tuttavia, la disciplina costituzionale non può essere letta disgiuntamente, limitando lo scrutinio alle norme più pertinenti, dagli artt. 3, 30 e 41 Cost..

Quanto all’art. 3 Cost., posto il principio di parità scolastica ex art. 33, il principio va declinato nel senso della non limitazione del servizio di istruzione nei riguardi della scuola paritaria privata, se non per profili di piena ragionevolezza. Infine, l’art. 41 Cost., il quale deve essere letto nel

senso che la libertà dell'iniziativa economica privata dei gestori di scuole paritarie è garantita; tuttavia, tale libertà trova un preciso limite nella parità di cui all'art. 33, comma 4, Cost.

Detto in altri termini sembra si possa desumere, soprattutto dai commi 3 e 4 dell'art. 33 Cost. che la sub-materia Parità scolastica abbia al proprio interno due ambiti materiali: l'uno riguardante le istituzioni scolastiche, l'altro il trattamento (equipollente) degli alunni delle scuole paritarie.

### **I LEP nella sub-materia Parità scolastica**

Alla luce della normativa vigente è possibile provare a fornire un inquadramento circa la sussistenza di LEP nella sub-materia Parità scolastica.

La Parità scolastica contempla due ambiti materiali di applicazione della disciplina coerentemente con l'art. 33 Cost.

Un primo ambito materiale va individuato nel pluralismo scolastico (art. 33, comma 3), un secondo ambito nel trattamento equipollente (art. 33, comma 4).

Occorre dunque affrontare separatamente i due ambiti, rilevando sin d'ora che si tratta di elementi da sottoporre alle più ampie considerazioni del CLEP.

In entrambi i casi si ritiene ci sia materia per la determinazione di LEP; nel secondo caso, ossia con riferimento al trattamento equipollente, si tratterebbe dei medesimi LEP da garantire nelle scuole pubbliche.

Nel primo, l'individuazione dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica in funzione di garanzia del pluralismo potrebbe essere considerata in termini di possibili LEP.

### **Edilizia scolastica e innovazione digitale**

Con riferimento alla materia "*Edilizia scolastica*" rientra certamente nell'ambito dei Livelli essenziali delle prestazioni il tema della sicurezza degli edifici scolastici, la struttura delle aule, dei laboratori, delle palestre, dei luoghi adibiti alle mense.

Con particolare riferimento alle attività sportive di base e alle attività motorie, più in generale, esse costituiscono parte integrante dei programmi scolastici, propedeutici al benessere psico – fisico dei giovani. Nella direzione di rafforzare la

dignità di livello essenziale delle prestazioni concernenti il diritto allo sport va letta la disposizione che le Camere stanno per inserire nell'art. 33 della Costituzione. Per il diritto allo sport, non a caso, si è scelta come *sedes materiae* una delle due previsioni costituzionali dedicate alla scuola (*“la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”* art. 33, 2 co.). Tale formulazione riprende il testo che, nella XVIII Legislatura, fu approvato in prima e seconda lettura dal Senato, in una sola prima lettura dalla Camera, dove non concluse il suo *iter* in ragione dello scioglimento delle Camere.

Per la prima volta dalla storia della Repubblica lo sport verrebbe così esplicitamente menzionato nella prima parte della Costituzione dedicata ai diritti fondamentali. Il disegno di legge costituzionale, approvato a larghissima maggioranza, introduce un ulteriore comma all'art. 33 che stabilisce *“La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psico fisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”*. La proposta, giunta quasi al termine dell'*iter* parlamentare, attende l'ultimo passaggio al Senato per entrare definitivamente in Costituzione. Emerge, come suggerisce la collocazione nell'art.33, il valore educativo, legato allo sviluppo e alla formazione della persona, in special modo, del bambino e dell'adolescente. Inoltre, il diritto allo sport ha un collegamento strettissimo con il diritto alla salute, intesa nella sua accezione ampia di benessere psico-fisico integrale della persona, anziché come mera assenza di malattia. A tale prospettiva costituzionale del diritto alla pratica sportiva anche nelle scuole si ispirano le previsioni contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che dedica una terza specifica linea di intervento a *“Sport e inclusione sociale”* per la fornitura e distribuzione di attrezzature sportive e l'applicazione di nuove tecnologie per la pratica sportiva nelle aree del Mezzogiorno (*PNRR Missione 5, Componente 2.3, Investimento 3.1*).

Con riferimento alla materia *“innovazione digitale”* va tenuta in considerazione la circostanza del notevolissimo sviluppo delle nuove tecnologie avvenuta durante il periodo della pandemia. Il sistema di didattica a distanza (cd. Dad) tramite le

piattaforme digitali predisposte appositamente per consentire anche durante il *lockdown* la pienezza del diritto allo studio costituisce un chiaro esempio del progresso fatto in questo settore dal sistema scolastico italiano. I livelli essenziali delle prestazioni e la loro determinazione potrebbero pertanto interessare anche il diritto ad *internet* (che trova implicito fondamento costituzionale negli artt. 21 e 33 Cost) e alla connessione veloce e sicura per gli studenti di ogni ordine e grado della scuola italiana, da poter utilizzare, in special modo, in presenza di circostanze eccezionali (legate ad esempio a eventi climatici estremi che impongono la chiusura “fisica” delle scuole per ragioni di sicurezza e di incolumità delle persone) suscettibili di verificarsi in ogni parte del territorio nazionale. Va peraltro evidenziato che, almeno, per aree specifiche del territorio nazionale, particolarmente disagiate e fragili, in termini di collocazione geografica e di collegamento con il resto della Penisola, come le zone montane, i piccoli borghi e le isole minori, circostanze di difficoltà nel garantire la continuità didattica possono verificarsi con maggiore frequenza. Il diritto alla connessione veloce e agli strumenti tecnologici di base, in rapporto di stretta strumentalità alla garanzia del servizio scolastico - è materia che si presta alla determinazione di livelli essenziali di prestazione.

Del resto, il Piano nazionale di Ripresa e resilienza punta a modernizzare la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, scuole e cultura comprese, attraverso la promozione della transizione digitale e l’adozione di tecnologie innovative e di competenze digitali anche all’interno del sistema scolastico.

Ancor prima dell’avvento del Covid e dell’avanzamento in termini di diritti digitali, il Piano Nazionale Scuola digitale costituisce una parte fondamentale della Buona Scuola (legge n. 107/2015) in cui l’innovazione del sistema scolastico e le opportunità dell’educazione digitale costituiscono un pilastro della scuola intesa “*come spazio aperto dell’apprendimento e non unicamente un luogo fisico*” e come piattaforma che metta gli studenti nelle condizioni di sviluppare le competenze necessarie in futuro per lo svolgimento di attività lavorative.

## **Diritto allo studio**

Dalle norme costituzionali dedicate all'istruzione si desume che all'interno della materia assumono rilievo le prestazioni che gli enti territoriali (ognuno per la sua parte di competenza) devono garantire per assicurare che l'istruzione inferiore sia "obbligatoria e gratuita" (art. 34, comma 2) e che i "capaci e meritevoli anche se privi di mezzi" possano raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, comma 3). Perciò la stessa norma impegna la Repubblica a rendere effettivi tali impegni con provvidenze di vario tipo, attribuite per concorso (art. 34, comma 4). Alla luce del principio costituzionale secondo cui "la scuola è aperta a tutti" (art. 34, primo comma) e soprattutto dell'articolo 38, comma terzo, della Costituzione, vengono poi in rilievo le prestazioni volte a garantire l'accesso all'istruzione agli studenti inabili, nell'accezione più ampia desumibile dalla Costituzione, ossia – senza pretesa di esaustività - con disabilità fisiche, sensoriali o di comunicazione o con disturbi specifici di apprendimento.

La dottrina ritiene che tale insieme di impegni concreti il "diritto allo studio" e debba sfociare in una serie di funzioni pubbliche ulteriori rispetto a quelle dell'insegnamento e comprendenti anche altre prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano. Tale diritto è considerato unanimemente un diritto sociale che trova il suo fondamento non solo nell'art. 34 ma altresì negli articoli 2 e 3 Costituzione, in quanto direttamente connesso ai principi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale.

Il testo originario dell'art. 117 Cost. devolveva alla competenza regionale la materia «assistenza scolastica» in quanto potestà legislativa concorrente cui corrispondeva l'art. 118, co. 1°, Cost. (vecchio testo), attributivo delle funzioni amministrative, il cui esercizio fu trasferito dallo Stato solo con i d.P.R. n. 3 del 1972 e n. 616 del 1977.

La revisione costituzionale del 2001 pare attribuire principalmente alle Regioni la competenza legislativa e regolamentare in materia, limitando il ruolo dello Stato alla definizione di principi e profili generali. Ed infatti: l'art. 117, co. 3°, attribuisce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni l'«istruzione, salva l'autonomia delle

istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» (attribuita alla potestà residuale); l'art. 117, co. 2°, lett. n) em), riserva allo Stato, oltre all'individuazione dei principi fondamentali della materia ai sensi del co. 3°, solo la definizione delle «norme generali sull'istruzione» e la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»; l'art. 117, co. 6°, assegna alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente, oltre che residuale, e ne consente la delega da parte dello Stato anche nelle materie di legislazione esclusiva dello stesso.

Da tutto ciò si deduce dunque che le funzioni del diritto allo studio siano da considerare ai fini della definizione dei LEP.

Quanto alla normativa vigente il punto di riferimento è ora costituito dal d.lgs. n. 63 del 2017 che all'art. 1 prevede che “Al fine di perseguire su tutto il territorio nazionale l'effettività del diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado, il presente decreto individua e definisce, compatibilmente con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, le modalità delle prestazioni in materia di diritto allo studio, in relazione ai servizi erogati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione. Il presente decreto definisce, altresì, le modalità per l'individuazione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle prestazioni da assicurare sul territorio nazionale e individua i principi generali per il potenziamento della Carta dello studente.

In tema di diritto allo studio, viene in rilievo la legge 10 agosto 1964, n. 719, che prevede la “Fornitura gratuita di libri di testo agli alunni delle scuole elementari”. Parimenti vigente, sul punto, è l'art. 7 del d.lgs. n. 63 del 2017.

Alla previsione della fornitura gratuita si somma una funzione amministrativa relativa alla fissazione del prezzo massimo di copertina dei libri che ne sono oggetto. La disciplina più recente al riguardo sembra essere il d.m. n. 547 del 1999, (Regolamento recante approvazione delle norme e avvertenze tecniche per la compilazione del libro di testo da utilizzare nella scuola dell'obbligo e criteri per la

determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria necessaria per ciascun anno della scuola dell'obbligo).

All'obbligo di fornire per tutti gli alunni della scuola primaria libri gratuiti si è aggiunta nel tempo la previsione di analoghe forniture per gli alunni dei cicli successivi in possesso di requisiti determinati di reddito, ma solo, a quanto pare, con discipline dettate di anno in anno. Al riguardo possono vedersi l'art. 27, l. n. 448 del 1998 nonché l'art. 1, commi 628-629 della l. n. 296 del 2006.

Nel tempo la disciplina si è ulteriormente evoluta, a seguito della disponibilità di contenuti didattici in rete. Sul punto ha dettato una disciplina specifica (in ambiente di *spending review*) l'art. 15 del decreto-legge n. 112 del 2008.

## **Tutela dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali**

Con riferimento a tali materie, il sottogruppo ha constatato l'esistenza del decreto-legge n. 146 del 2015 il quale all'art. 01 sancisce che "In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione". Viene inoltre in rilievo l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale stabilisce che "La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale".

Alla luce di tali premesse - non spettando al sottogruppo compiere valutazioni sui profili di opportunità e/o legittimità della scelta legislativa di far sostanzialmente coincidere la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni con l'intero ambito materiale considerato dall'art. 116, comma 3, Cost. con riferimento a questo settore di competenza - esso conclude che, seppur in base a tale autoqualificazione omnicomprensiva, ci si trovi di fronte a una materia per la quale - sia in ambiti riferibili all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*) sia in ambiti riferibili all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione - sussiste la determinazione di LEP.

#### **Sottogruppo 4 - Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi - Ordinamento della comunicazione**

##### **Fonti costituzionali ed inquadramento generale del problema**

Le tre materie assegnate al Sottogruppo (ricerca scientifica, sostegno all'innovazione, ordinamento della comunicazione) rientrano pienamente nelle materie di cui all'art. 116 terzo comma della Costituzione, trattandosi di materie previste nel terzo comma dell'art. 117 Cost..

La raccolta della legislazione nazionale per la materia o la parte di materia assegnata predisposta dagli uffici è completa e redatta in modo scrupoloso e attento.

Tutte le materie oggetto dell'attività del Sottogruppo coinvolgono dei diritti civili e sociali in senso proprio tutelati nella prima parte della Costituzione: ed infatti, per quanto concerne la ricerca e l'innovazione, vi è il diritto dei singoli alla libertà di ricerca e il diritto delle istituzioni universitarie di ricerca allo svolgimento della stessa attività in modo organizzato (art. 33 Cost.); per quanto concerne la comunicazione, la libertà di comunicazione e il diritto di comunicare sono espressamente previsti all'art. 21 della Costituzione.

La disciplina delle tre materie impatta altresì sulla libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost. e sul diritto al lavoro tutelato dagli artt. 35 e seguenti Cost..

Pur essendo questi i riferimenti immediati dal punto di vista dei diritti civili e sociali, va osservato però come la più parte della legislazione sopra richiamata riguardi anche questioni diverse, essendo riferita non tanto a prestazioni in senso proprio quanto all'esercizio delle funzioni: sia nella legislazione statale che nella ricognizione delle funzioni statali predisposta dalla Conferenza delle Regioni e nella ricognizione delle funzioni statali e regionali predisposta dalla Regione Abruzzo sono soprattutto indicati dei compiti di programmazione, pianificazione, controllo e autorizzazione e/o concessione, che costituiscono appunto esercizio di funzioni. Peraltro, nell'espressione diritti civili e sociali, di cui all'art. 117 Cost., devono ritenersi compresi anche gli interessi legittimi, e cioè, in generale, tutte le posizioni soggettive rilevanti riconosciute ai cittadini singoli e associati dalla Costituzione e dai testi normativi fondamentali nei rapporti tra

cittadino e amministrazione (come dispone espressamente l'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Per quanto concerne le modalità di esercizio della funzione, è evidente che si tratta di una materia trasversale, che non è il caso venga replicata con riferimento ai singoli LEP materia per materia, essendo sufficiente far riferimento alla disciplina generale contenuta appunto nella legge n. 241 del 1990.

Con riferimento ai LEP, va ancora osservato che i livelli essenziali non sono dei livelli minimi, trattandosi invece dei livelli adeguati, come del resto è stato ampiamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento ai LEA. Nelle proposte che seguono si è proceduto con l'applicazione dei criteri seguiti per la determinazione dei LEA nel DPCM del 2017, al fine di individuare i prototipi di riferimento.

Va infine precisato che nella trattazione che segue si fa riferimento talvolta a prestazioni volendosi intendere l'attribuzione di un beneficio o di un bene finale a favore dell'utente, indipendentemente dal fatto che questa attribuzione consegua all'esercizio di una funzione o meno (si pensi alla erogazione di sovvenzioni o aiuti a imprese e singoli).

La metodologia per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori indicati dall'art. 116, terzo comma, Cost., dovrebbe essere applicata a tutte le altre materie nelle quali si debba fare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, per garantire una parità di trattamento a livello sia statale che regionale.

Si tratta infatti della individuazione di regole applicative uniformi.

L'elemento temporale per la resa delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni nel nostro ordinamento, viceversa, è rimesso ad una scelta discrezionale delle singole amministrazioni (in questi termini dispone l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241). Non è possibile, perciò, individuare a livello normativo nazionale l'elemento temporale per i livelli essenziali delle prestazioni.

### **Comunicazioni e banda larga. Il diritto civile e sociale ed i LEP**

Per quanto riguarda la materia delle Comunicazioni, il “diritto civile e/o sociale” è quello che riguarda le prestazioni che lo Stato si è assunto, ad ordinamento vigente, per

assicurare la connettività a banda larga e ultra-larga mediante una rete in grado di coprire l'intero territorio nazionale. Il presupposto di tale inquadramento sta nel fatto che l'accesso dalla propria residenza o domicilio alla rete è indispensabile per partecipare alla comunicazione digitale e dunque a tutte quelle relazioni informative generali e di contatto con l'Amministrazione che sono ormai proiettate nel mondo digitale. La disciplina prevede, in linea di massima, una distinzione tra aree nelle quali sarà il mercato, spontaneamente, a fornire la disponibilità di questo servizio ed aree nelle quali invece è appunto necessario e previsto un intervento dello Stato lì dove non vi sono le condizioni per garantire un ritorno profittevole dalla costruzione della infrastruttura di rete (c.d. aree a fallimento di mercato). Dunque, il diritto civile e sociale si colloca in funzione di tale intervento suppletivo dello Stato, che potrà assumere diverse forme: in taluni casi quella del contributo diretto a sostegno di una rete privata; in altri casi quella della realizzazione di una rete (*recte*: segmento di rete) pubblica. Esistono inoltre sia progetti specifici aggiuntivi di sostegno finanziario pubblico al miglioramento della rete anche nelle aree che non sono "a fallimento di mercato", quando ne esiste l'esigenza tecnologica e di efficienza, sia progetti specifici aggiuntivi per obiettivi territoriali e funzionali, di cui si dirà.

Il sottogruppo non ha ritenuto di estendere l'individuazione di tale diritto civile e sociale alla rete tradizionale di telefonia fissa, perché, trattandosi di un monopolio naturale in proprietà privata e peraltro assoggettato ad una minuta regolazione di settore, non prevede interventi dello Stato in funzione dei quali possa ravvisarsi un tale diritto del cittadino. Esiste una disciplina, sempre più marginale, a proposito delle compensazioni per la garanzia del servizio universale, che tuttavia non ci sembra meritevole di portare alla predetta qualificazione.

Al fine di definire, in un momento logico successivo, i LEP si potrebbe forse ipotizzare di stimare il peso economico complessivo di tali interventi nell'intero territorio della Repubblica (inevitabilmente sparso "a macchia di leopardo") per poi individuare una media, che ne consenta una collocazione e stima finanziaria anche a livello regionale: il prototipo è dunque quella del diritto del cittadino al sostegno pubblico per la

realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato. Si segnala, peraltro, che, come si dirà, esiste al momento, in coerenza con le indicazioni provenienti dall'ordinamento UE, una forma di intervento di livello statale di tipo unitario che, forse, si adatta meglio al bisogno rispetto ad una devoluzione regionale differenziata. Ma quest'ultima è una osservazione che, condivisa o meno che sia, logicamente concerne un momento successivo, ossia quello dell'individuazione delle materie che la singola Regione chiedesse di devolvere a sé stessa.

Seguono indicazioni di dettaglio nei paragrafi da 3 a 6.

### **1. Segue. Indicazioni della Commissione UE**

La Commissione, anche nei recenti orientamenti adottati nel 2023<sup>10</sup>, ha fornito i criteri di massima per individuare le aree in cui può dirsi sussistente un fallimento di mercato e/o può giustificarsi un intervento pubblico preordinato a favorire lo sviluppo delle reti, in ragione della qualità del servizio offerta agli utenti finali (misurata sulla base di diversi parametri, tra cui la latenza, vale a dire il tempo impiegato da un *bit* nel percorrere una certa distanza).

Più precisamente, la Commissione individua le seguenti categorie di aree:

- a) Aree nere: *“le aree in cui sono presenti almeno due reti fisse ultraveloci o tali reti sono programmate in modo credibile entro l’orizzonte temporale di riferimento”*.

Secondo la Strategia italiana del 2015, nelle aree nere almeno due operatori di mercato hanno programmato nel successivo triennio investimenti per la realizzazione della banda ultra larga e, più recentemente, per la realizzazione di reti in banda ultraveloce al gigabit<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Comunicazione recante *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga* (in GU UE 2023/C 36/01).

<sup>11</sup>Sul punto, si veda la *“Strategia Italiana per la Banda Ultralarga “Verso la Gigabit Society”*”, 25 maggio 2021.

- b) Aree grigie: *“le aree in cui è presente solo una rete fissa ultraveloce o tale rete è programmata in modo credibile entro l’orizzonte temporale di riferimento”*.

Secondo la Strategia italiana del 2015, nelle aree grigie solo un operatore di mercato intende effettuare investimenti per la realizzazione della infrastruttura e, più recentemente, per la realizzazione di reti in banda ultraveloce al gigabit.

- c) Aree bianche: *“le aree in cui non è presente alcuna rete fissa ultraveloce né tale rete è programmata in modo credibile entro l’orizzonte temporale di riferimento”*.

Le aree bianche sono quindi aree *“a fallimento di mercato”*, dove il mercato non è in grado di organizzare interventi sulla rete a banda larga, che consentano agli utenti finali una velocità di scaricamento di almeno 1 Gbps e una velocità di caricamento di almeno 150 Mbps<sup>12</sup>. In altri termini, nessun operatore di mercato dichiara di voler investire per la realizzazione della infrastruttura nei successivi tre anni.

## **2. Segue. Il piano nazionale per lo sviluppo della banda larga**

La Strategia Italiana per la Banda Ultra larga del 2015 definisce *“gli obiettivi, le modalità di attuazione degli interventi, gli aspetti tecnici, i requisiti minimi di copertura, le aree candidate all’intervento, la stima del fabbisogno complessivo per la costruzione dell’infrastruttura passiva abilitante l’offerta di servizi a banda ultralarga basati su velocità di connessione uguale o maggiore di 30 Mbps e 100 Mbps”*.

Nel dettaglio, il territorio nazionale italiano è stato suddiviso e catalogato da Infratel S.p.A. in quattro clusters (A, B, C e D) in base alla concentrazione del territorio, alle sue caratteristiche morfologiche, alla densità di imprese e presenza di infrastrutture in banda ultra larga e in base alla complessità delle infrastrutture innovative e dei

---

<sup>12</sup> Il 3 aprile 2019 la Commissione europea ha approvato definitivamente il “grande progetto nazionale banda ultralarga – Aree bianche” per un costo ammissibile pari a 941 milioni di euro.

relativi costi. In particolare, anche tenendo conto dei piani di investimento degli operatori privati, il territorio nazionale è definito dalla seguente mappatura<sup>13</sup>:

- a) Cluster A corrispondente alle aree nere NGA (*Next Generation Access*)<sup>14</sup> secondo la definizione degli Orientamenti della Commissione Europea: territorio caratterizzato dal miglior rapporto costi-benefici e il maggior interesse di intervento per gli operatori privati in infrastrutture innovative, che consentano l'*upgrade* da reti a 30Mbps a reti ultraveloci a 100Mbps.

In questo cluster non è previsto nessun intervento pubblico;

- b) Cluster B corrispondente alle aree grigie NGA secondo la definizione degli Orientamenti: territorio in cui un operatore ha realizzato o realizzerà un investimento in rete a banda ultra-larga ad almeno 30Mbps. A differenza del cluster A, le condizioni di mercato non sono tali da assicurare una remunerazione dell'investimento in reti a 100Mbps.

In questo cluster la Strategia italiana per la banda ultra-larga prevede un limite ai fondi stanziati dall'intervento pubblico pari al 70% del valore d'investimento. L'impiego di risorse pubbliche è previsto nelle forme di: strumenti finanziari per l'accesso al debito, misure di defiscalizzazione, contributi a fondo perduto con eventuale e minima partecipazione pubblica.

- c) Cluster C corrispondente ad alcune aree bianche NGA secondo la definizione degli Orientamenti: è un'area "a fallimento di mercato" in cui non vi sono operatori privati disponibili a investire autonomamente nell'infrastruttura innovativa delle reti a 100Mbps. In questo cluster la Strategia italiana per la banda ultra-larga prevede un parziale

---

<sup>13</sup>Sul punto, si veda "La Strategia italiana dal 2015 e la sua realizzazione", focus del 30.11.2021 della Camera dei deputati, reperibile al seguente link: [La Strategia italiana del 2015 e la sua realizzazione \(camera.it\)](#)

<sup>14</sup>Si tratta di reti a banda ultra larga, ossia in grado di fornire una velocità di connessione effettiva in *download* di almeno 30Mbit/s.

coinvolgimento del mercato privato solo a fronte di un importante incentivo statale del 70% del limite del valore d'investimento;

- d) Cluster D corrisponde alle rimanenti aree bianche NGA sempre secondo la definizione degli Orientamenti: è un'area "a fallimento di mercato" per le caratteristiche di scarsa densità abitativa e di dislocazione frastagliata, in cui la connettività a 30Mbps può essere garantita solo dall'intervento diretto dello Stato.

L'infrastruttura viene realizzata mediante l'intervento pubblico, rimanendo di proprietà pubblica. Un intervento pubblico in tali aree, stimolando l'ingresso nel mercato di nuovi operatori di reti e servizi, oltre che fungendo da volano per l'economia, si è reso dunque necessario per correggere disuguaglianze sociali e geografiche generate dall'assenza d'iniziativa privata da parte delle imprese.

Per garantire il raggiungimento degli obiettivi comunitari, si è reso necessario intervenire con maggiori risorse e nuove misure di aiuto, estendendo anche alle aree nere e grigie NGA un intervento che permetta "*un importante salto di qualità per la realizzazione di reti NGA ultraveloci*".

I tre principali modelli di intervento pubblico per favorire l'ulteriore sviluppo delle reti NGA sono:

- Modello A: Modello diretto. L'affidamento dei lavori avviene mediante gara ad evidenza pubblica da esperire attraverso Infratel. Al completamento delle opere, la proprietà delle infrastrutture rimane interamente pubblica;
- Modello B: Partenariato Pubblico e Privato.
- Modello C: Modello a contributo. Il contributo può avere diverse forme: contributo per la realizzazione di impianti, contributo per acquisizione di servizi, fondo di garanzia, sgravi fiscali e incentivo all'attivazione del servizio a banda ultra larga (*voucher*) che viene riconosciuto soltanto all'utente finale e non all'operatore

### 3. La Strategia Italiana per la Banda Ultra larga “Verso la Gigabit Society” 2021

La Strategia Italiana per la Banda Ultra larga “Verso la Gigabit Society”, oltre a prevedere il completamento del Piano “Aree Bianche” e del “Piano Voucher” prevede la realizzazione di altri cinque Piani.

	Piano	Aree di intervento	PNRR
1	Italia a 1 Giga	Aree nere e grigie NGA	3.863,5
2	Italia 5G	a) Corridoi 5G	420

		b) 5G-ready strade extra urbane	600
		c) Aree No 5G/4G	1000
3	Scuole connesse		261
4	Sanità connessa		501,5
5	Isole minori	Aree bianche NGA	60,5
		TOTALE	6.706,5

**Tabella 2 – ripartizione dei fondi per i Piani previsti dal PNRR (in milioni di euro).**

1. Il Piano “Italia a 1 Giga” mira a fornire connettività a 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* nelle aree a fallimento di mercato grigie e nere NGA. In particolare, la misura, con uno stanziamento di circa 3,8 miliardi di euro, mira a coprire le unità immobiliari che a seguito della mappatura in corso risulteranno non coperte (attualmente e nei prossimi anni) da reti in grado di fornire in maniera affidabile almeno 100 Mbit/s in download;
2. Il Piano “Italia 5G” ha l’obiettivo di incentivare la diffusione di reti mobili 5G nelle aree a fallimento di mercato, al fine di soddisfare il fabbisogno di connettività mobile;

3. Il Piano “Scuole Connesse” prevede la copertura con connettività a 1Gbit/s e la fornitura dei servizi di gestione e manutenzione. L’intervento pubblico ha già previsto la fornitura della connessione al 78% degli edifici delle scuole secondarie di primo e secondo livello del territorio nazionale e, nelle aree bianche, anche il collegamento di tutti i plessi delle scuole primarie e dell’infanzia;
4. Il Piano “Sanità Connessa” mira a fornire connettività a banda ultra larga a 1 Gbit/s a circa 12.280 strutture sanitarie in tutto il Paese. La misura verrà implementata attraverso modelli di investimento diretto. La nuova rete sarà interamente finanziata e di proprietà dello Stato e sarà gestita da uno o più operatori, scelti sulla base di un processo di selezione competitivo, aperto, trasparente e non discriminatorio;
5. Piano “Isole Minori” mira a fornire connettività adeguata a 18 isole minori oggi prive di collegamenti con fibra ottica con il continente. La misura sarà attuata mediante modelli di intervento diretto. La nuova rete sarà interamente finanziata e di proprietà dello Stato e sarà gestita da uno o più operatori, scelti sulla base di un processo di selezione competitivo, aperto, trasparente e non discriminatorio.

A questi Piani, si aggiunge il completamento del:

6. Piano “Aree bianche”, il cui obiettivo è quello di portare Internet veloce nelle zone a fallimento di mercato con un intervento di circa 2,8 miliardi di euro tra risorse FSC (Fondo Sviluppo e Coesione), FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale). Il Piano prevede inoltre che a conclusione dei lavori sia garantito il collegamento con reti abilitanti ai servizi over 100Mbit/s di tutte le sedi della Pubblica Amministrazione e di tutte le aree industriali ricadenti nelle aree bianche;

7. Piano “*Voucher*” che prevede uno stanziamento al fine di ampliare il numero di famiglie e imprese che usufruiscono dei servizi digitali utilizzando reti ad alta velocità ad almeno 30Mbit/s.

## **6. Segue. Fonti normative**

- d.lgs. n. 259 del 2003, articolo 22 sulla mappatura geografica delle installazioni di rete e dell’offerta di servizi di connettività. In particolare, al comma 4 si attribuisce al Ministero delle Imprese e del Made in Italy la competenza nel realizzare una mappatura geografica che includa le informazioni di previsione sulla copertura delle reti a banda larga, comprese le reti ad altissima capacità e gli importanti aggiornamenti o estensioni delle reti a una velocità di *download* di almeno 100 Mbps, all’interno del territorio nazionale. Al comma 5, si prevede invece, che il Ministero designi le aree in cui nessuna impresa o autorità pubblica ha installato o intende installare una rete ad altissima capacità o realizzare sulla sua rete importanti aggiornamenti o estensioni che garantiscano prestazioni pari a una velocità di *download* di almeno 100Mbps.
- d.lgs. n. 259 del 2003, articolo 94 sul servizio universale di accesso a internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale a prezzi accessibili.
- Legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014) articolo 1, comma 6: determina la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC);
- Legge n. 160/2019, articolo 1 comma 311: assegnazione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione a determinati comuni;
- Legge n. 190/2014 (legge di Stabilità 2015) articolo 1 comma 703: utilizzazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC);
- Delibera CIPE Comitato Interministeriale per la programmazione economica n.65/2015 sul Piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga e sul Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (FSC);

- Legge n. 158/2017, articolo 8: definisce lo sviluppo della rete a banda ultralarga e i programmi di e-government al fine di raggiungere l'obiettivo fissato dall'Agenda digitale europea;
- Decreto Ministeriale n. 110/2019: nell'ambito del Piano di investimenti per la diffusione della banda larga approva il programma di supporto alle tecnologie emergenti 5G, in attuazione della delibera CIPE n. 61/2018, lettera c);
- Decreto-legge n. 123 del 2019, articolo 9 *duodecies* che, nell'ambito del rilancio turistico, culturale ed economico dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, programma interventi e servizi di rete e di connettività, anche attraverso la banda larga per i cittadini e le imprese;
- Decreto-legge n. 34 del 2020, articolo 239 che istituisce il Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione destinato alla copertura delle spese per gli interventi, per gli acquisti di beni e di servizi, per le misure di sostegno e per le attività di assistenza tecnica della Strategia italiana per la banda ultra larga;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 203/2022 sul riparto delle risorse del Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione: stabilisce il secondo riparto di risorse per l'anno 2021 e il riparto di risorse per l'anno 2022;
- Delibera CIPE Comitato Interministeriale per la programmazione economica n. 9/2022 sul Fondo di Sviluppo e Coesione definisce gli interventi su reti ultraveloci PNRR.
- Decreto-legge n. 187 del 2022, articolo 2 *bis* sulle misure a tutela degli interessi nazionali nel settore delle comunicazioni: individua gli standard tecnici per i cavi in fibra ottica a cui devono attenersi gli aggiudicatari dei bandi per la realizzazione dell'infrastrutture di rete;
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 29/2022, articolo 1 sull'individuazione degli interventi di particolare criticità e urgenza. Il

comma 2, specifica i motivi che giustificano gli interventi a carattere di necessità e urgenza. In particolare, la lettera b) del comma 2 prevede che *“si rende necessario riportare con urgenza la popolazione a normali condizioni di vita, mettendo in sicurezza il territorio attraverso l’eliminazione di dissesti che interessano l’ambito urbano, ripristinando la rete viaria, i cui danni rendono disagevole la circolazione di persone e mezzi, compresi quelli che devono provvedere alla ricostruzione dell’abitato, nonché riattivando le infrastrutture a rete necessarie a garantire i servizi essenziali, oggi fortemente compromessi con riguardo sia alla rete idrica di approvvigionamento, alla rete di smaltimento delle acque bianche e nere, sia alla rete elettrica e di illuminazione pubblica, alla rete di distribuzione del gas, alla banda ultra larga, e alla rete telefonica”*

## **7. Ricerca e fondi di ricerca**

Il sottogruppo propone di individuare altrettanti diritti civili e sociali nonché l’esigenza di una omogeneità di fondo che richiede una non diminuzione di quanto ad oggi garantito dallo Stato anche nella materia Ricerca e Innovazione.

Lo sforzo di sintesi può portare all’individuazione di indicatori abbastanza significativi da permettere di misurare realmente i gap esistenti nei territori ma allo stesso tempo non troppo analitici da ingessare il processo di analisi, valutazione e successivamente compensazione, ha portato a individuare tre possibili aree di intervento.

Si propone questa indicazione di massima, anche al fine di identificare alcuni possibili “prototipi”:

1. Gli investimenti dello Stato in infrastrutture di ricerca;
2. Gli aiuti di Stato erogati per supportare gli investimenti delle aziende in Ricerca Industriale e trasferimento tecnologico;
3. Il supporto nell’ottenimento e nel mantenimento di strumenti di tutela della proprietà industriale (Brevetti e privative).

Sono indicatori definibili e misurabili e per i quali esistono già oggi accurati processi di rilevazione statistica su cui appoggiarsi, il processo di definizione dell'indicatore (e prima ancora del fabbisogno) non è univoco tra i tre e mentre per le infrastrutture si potrà facilmente valutare i valori storici assoluti di investimento come primo dato di riferimento negli altri due casi, soprattutto per quanto concerne gli aiuti di Stato tale valutazione dovrà essere ponderata con due fattori, il livello di investimento dei territori nell'ambito della Ricerca applicata e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, dell'aiuto concesso.

La definizione del fabbisogno, pertanto, non potrà essere un valore assoluto ma sarà certamente un valore comparato, che rapporta l'intervento economico pubblico con il livello di capacità autonoma del sistema economico di investire.

I dati necessari sono reperibili tutti sia tramite ISTAT che tramite i sistemi di rilevamento di opencoesione e pertanto nella definizione dei fabbisogni avremmo a disposizione fonti certificate e terze.

Si valuta che senza misurare il fabbisogno di un territorio in termini di sostegno alla ricerca applicata si rischia di ridurre uno dei fattori di maggiore importanza in termini di politiche di coesione tra i territori, rischiando di aumentare in maniera importante i divari tra aree del paese in materia di sviluppo economico.

## **8. Segue. Indicazione puntuale interventi dello Stato su Ricerca scientifica e tecnologica corrispondenti ad altrettanti LEP**

1. Indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale;

2. promozione e sostegno della ricerca delle imprese.

Nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica sono garantite le seguenti attività

1. Per quanto concerne l'indirizzo, la programmazione e il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale:

1.a. gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST);

1.b. promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;

1.c. valorizzazione e promozione della ricerca scientifica e applicata e l'innovazione, anche attraverso attività di tipo sperimentale, nonché progetti e impianti pilota, anche al fine di promuovere uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile e di utilizzare a scopi produttivi e di tutela le zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e i sistemi acquei; individuazione processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie;

2. Per quanto concerne la promozione e il sostegno della ricerca nelle imprese:

2.a. agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;

2.b. valorizzazione e promozione della ricerca scientifica e applicata e l'innovazione, anche attraverso attività di tipo sperimentale, nonché progetti e impianti pilota, anche al fine di promuovere uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile e di utilizzare a scopi produttivi e di tutela le zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e i sistemi acquei; individuazione processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie.

Nell'ambito delle attività di cui sub 1 e sub 2 sono garantite le seguenti prestazioni:

1.a.1. gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di cui all'art. 1, comma 870, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;

1.a.2. promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;

1.a.3. gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali

centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione co-finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei e dai fondi nazionali per la politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);

1.a.4. ricerca scientifica in materia sanitaria;

1.a.5. promozione, sviluppo, monitoraggio e valutazione dei risultati nel campo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e dei processi sperimentali per l'innovazione;

1.a.6. finanziamento e cofinanziamento pubblico-privato della ricerca in sanità;

1.a.7. valorizzazione del talento e impulso, anche attraverso la collaborazione con altri enti italiani, esteri e internazionali, all'inserimento dei ricercatori in sanità;

1.a.8. promozione e supporto alla creazione di reti di eccellenza di ricerca e di assistenza, anche attraverso l'individuazione di criteri e indicatori internazionalmente riconosciuti e loro inserimento nelle reti nazionali e internazionali di alta specialità e tecnologia;

1.a.9. progetti di ricerca, sviluppo e innovazione per la transizione ecologica e circolare negli ambiti del Green New Deal italiano;

2.a.1. agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;

2.a.2. gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione co-finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei e dai fondi nazionali per la politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);

2.a.3. completamento degli interventi speciali nelle aree meridionali, anche ai sensi della normativa relativa agli interventi straordinari nel mezzogiorno;

2.a.4. finanziamento e cofinanziamento pubblico-privato della ricerca in sanità;

- 2.a.5. politiche di sviluppo per l'innovazione tecnologica nei settori produttivi;
- 2.a.6. politiche di incentivazione per la ricerca applicata e l'alta tecnologia; politiche per la promozione e lo sviluppo del commercio elettronico;
- 2.a.7. fondo crescita sostenibile (art. 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134);
- 2.a.8. fondo finalizzato all'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione dell'importante progetto di interesse comune europeo (IPCEI) sulla microelettronica (art 1, comma 203, della legge n. 145 de 2018, successivamente modificato e integrato dall'articolo 1, comma 232, della legge n. 160 del 2019);
- 2.a.9. fondo Nazionale Innovazione (articolo 1, comma 116 e seguenti della legge 30 dicembre 2018 n. 145);
- 2.a.10. finanziamenti per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle piccole e medie imprese (articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; articolo 21, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34);
- 2.a.11. fondo di garanzia per le PMI (art 2, comma 100, lettera a) della Legge 662/96);
- 2.a.12. fondo per il sostegno alla transizione industriale (articolo 1, comma 478, della legge 30 dicembre 2021, n. 34);
- 2.a.13. fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa (articolo 43 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34);
- 2.a.14. fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, *blockchain* e *internet of things* (articolo 1, comma 226, della legge 30 dicembre 2018, n. 145);
- 2.a.15. intervento agevolativo a sostegno di progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare (articolo 26 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58);
- 2.a.16. fondo per il trasferimento tecnologico (articolo 42, comma 1 del decreto-

legge 19 maggio 2020, n. 34);

2.a.17. fondo per la ricerca e lo sviluppo industriale biomedico (articolo 1, comma 951, della legge 30 dicembre 2021 n. 234);

2.a.18. misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia (Legge 15 maggio 1989, n. 181);

2.a.19. agevolazioni dirette a sostenere la realizzazione dei progetti di trasformazione tecno-logica (articolo 29, commi da 5 a 8, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34);

2.a.20. nuove imprese a tasso zero (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, al capo 0I, titolo I);

2.a.21. voucher per l'acquisto di prestazioni consulenziali di natura specialistica finalizzate a sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal Piano nazionale impresa 4.0 e di ammodernamento degli assetti gestionali e organizzativi dell'impresa, compreso l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali (articolo 1, commi 228, 230, e 231, della legge 30 dicembre 2018 n. 145);

2.a.22. buono per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali organizzate in Italia (articolo 25-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91);

2.a.23. fondo a sostegno dell'impresa femminile (art. 1, commi 97 e ss. della Legge 30 dicembre 2020, n. 178);

2.a.24. agevolazioni, in favore di start-up, sotto forma di contributi a fondo perduto finalizzate all'acquisizione di servizi prestati da parte di incubatori, acceleratori, *innovation hub*, *business angels* e altri soggetti pubblici o privati operanti per lo sviluppo di imprese innovative (decreto del Ministro dello sviluppo economico 18 settembre 2020 in attuazione dell'articolo 38, comma 2-bis, del decreto-legge n. 34 del 2020);

2.a.25. fondo per le PMI creative (articolo 1, comma 109, della legge 30 dicembre 2020, n. 178);

2.a.26. fondo per l'intrattenimento digitale (articolo 38, comma 12 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34).

## **9. Diritto allo studio universitario. Brevi considerazioni**

Salvo a verificare il riparto di competenze tra i sottogruppi, si inserisce in questo paragrafo finale un sintetico preliminare riferimento al diritto allo studio universitario, in ordine a cui esiste previsione normativa ad hoc.

L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2012 attribuisce infatti allo Stato la competenza esclusiva sulla determinazione dei LEP in materia di diritto allo studio universitario, per garantirne l'uniformità su tutto il territorio nazionale.

Gli artt. 7 e 8 del d.lgs. prevedono la determinazione da parte del MUR (di concerto con MEF, d'intesa con Conferenza Stato Regioni, sentito il CNSU) dell'importo e dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio con riferimento a criteri relativi al merito e alla condizione economica degli studenti. La definizione dei LEP è anche propedeutica all'avvio dell'attività dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario<sup>15</sup> che è chiamato a svolgere un'attività di monitoraggio sulle misure che tutelano il diritto allo studio, in attuazione degli articoli 3 e 34 della Costituzione, e dunque ai provvedimenti finalizzati a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore e in particolare a consentire ai capaci e meritevoli anche se privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi.

In via preliminare vanno quindi tenuti in conto due profili:

- quello della perimetrazione del campo di competenza del sottogruppo con riguardo alla materia del diritto allo studio (formalmente non ricompresa nella suddivisione funzionale) ovvero di una sua "attrazione" per contiguità;
- quello, forse logicamente ancor precedente, che scaturisce anche dalle considerazioni svolte anche in altri Gruppi, laddove si ritenga di delineare l'ambito di analisi del Comitato a fronte di materie per le quali sussistano

---

<sup>15</sup>L'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario istituito dall'art. 20 del d.lgs. n. 68 del 2012 deve creare un sistema informativo, correlato a quelli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'attuazione e il monitoraggio dell'attuazione del diritto allo studio. Inoltre, deve procedere ad analisi, anche attraverso incontri con le altre Istituzioni, sui criteri e le metodologie adottate, per la valutazione dei costi di mantenimento agli studi, nonché dei risultati ottenuti. A seguito di tale attività deve presentare al Ministro proposte per migliorare l'attuazione dei LEP e, presentare ogni anno, una relazione annuale al Ministro sull'attuazione del diritto allo studio a livello nazionale

fonti previsionali e percorsi ad hoc (come anche nel caso in questione, pur non essendo stata data attuazione concreta alla previsione normativa).

In attesa che vengano definiti tali profili, preliminare pare comunque opportuno svolgere sinteticamente specifiche considerazioni anche sorrette da prime valutazioni economico finanziarie.

### **I principi costituzionali ed il quadro normativo (cenno)**

Come noto, la Costituzione, tra i propri princìpi fondamentali, al secondo comma dell'art. 3, assegna alla Repubblica il compito di eliminare gli ostacoli, di ordine economico e sociale che, limitando di fatto l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, non permettono il pieno sviluppo della persona umana. In materia di istruzione, tale precetto di ordine generale è stato ulteriormente specificato negli articoli 33 e 34 della Costituzione: in particolare, il diritto allo studio trova esplicito fondamento negli ultimi due commi dell'art. 34 della Carta costituzionale che sanciscono per i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, prevedendo che la Repubblica renda effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze.

Non sussistono dunque dubbi sulla riconduzione di diritto allo studio all'ambito dei diritti e sociali costituzionalmente garantiti, come del resto confermato dal d.lgs. n. 68 del 29 marzo 2012 che, in attuazione della delega prevista dall'art. 5 della legge n. 240 del 30 dicembre 2010, ha disposto la "Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti".

Il d.lgs. n. 68 del 2012, in particolare agli artt. 2 e 3, ha previsto vari servizi e strumenti funzionali al dimensionamento del DSU e dunque utili alla individuazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) al fine di garantire il diritto allo studio sull'intero territorio nazionale, attraverso l'apporto dei diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Nell'ambito del riparto di competenze delineato con il citato intervento normativo, risulta attribuita allo Stato la competenza esclusiva in materia di

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); rientra invece nelle prerogative delle Regioni a statuto ordinario<sup>16</sup> la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, assumendo le decisioni e attivando gli interventi idonei al concreto ed effettivo esercizio di tale diritto<sup>17</sup>.

In particolare, al fine di garantire l'erogazione dei LEP in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, l'art. 7, comma 7, ha previsto che il MUR, con proprio decreto emanato di concerto con il MEF, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari, determini l'importo standard della borsa di studio da assicurare a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità previsti dall'articolo 8, nei limiti delle risorse disponibili.

Attualmente, il suddetto decreto attuativo è ancora in fase di predisposizione ed è oggetto di approfondimento da parte di un Tavolo tecnico interistituzionale costituito da tutti i soggetti istituzionali coinvolti<sup>18-19</sup>. Ferma la opportunità di acquisire le proposte già elaborate, a titolo di primo approccio possono essere individuate le aree di intervento del diritto studio universitario tenendo conto dei segmenti in cui già si svolgono interventi pubblici a sostegno:

---

<sup>16</sup> Alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano viene riconosciuto un maggiore spazio di manovra rispetto alle competenze ad esse spettanti sulla base dei rispettivi statuti, tenuto conto dei LEP.

<sup>17</sup> Inoltre, secondo quanto prescritto dall'art. 12, è compito del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'utilizzo di specifiche risorse, favorire e sostenere accordi di programma e protocolli di intesa per favorire il raccordo tra le diverse istituzioni preposte al successo formativo degli studenti e potenziare la tipologia di servizi e interventi posti in essere dalle stesse.

<sup>18</sup> Corte dei conti sezioni, riunite in sede di controllo referto sul sistema universitario 2021 in assenza della definizione dei LEP e dell'adozione del citato decreto attuativo, continuano ad applicarsi le disposizioni relative ai requisiti di merito e di condizione economica indicate dal dPCM 9 aprile 2001. Per i requisiti di merito si utilizzano come parametro i crediti formativi universitari (CFU), mentre le condizioni economiche dello studente sono individuate sulla base dell'indicatore ISEE. Sono, altresì, previste, come modalità integrative di selezione, l'Indicatore della situazione economica all'estero e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente. I limiti massimi di ciascun indicatore – entro cui regioni, province autonome e università possono fissare la soglia massima – sono aggiornati annualmente con decreto ministeriale. Per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni in materia di borse di studio, per ciò che attiene più specificamente alla determinazione del quantum da erogare, il decreto legislativo all'art.7, comma 7, prevede che con cadenza triennale con decreto emanato dal MUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni e sentito il parere del Consiglio nazionale degli studenti universitari, l'importo da corrispondere agli studenti beneficiari deve dipendere dalle differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi. Tale importo deve 9. essere calcolato, in maniera separata per gli studenti fuori sede, pendolari o in sede e in relazione alle componenti di costo relative al materiale didattico, trasporti, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura

<sup>19</sup> Nelle more dell'adozione del decreto, l'articolo 12 del decreto-legge n. 152 del 2021 ha previsto – in deroga al richiamato art. 7, comma 7 – che un decreto fissi il valore delle borse di studio per il periodo di riferimento del PNNR; in tal senso ha provveduto il DM 17 dicembre 2021 n. 1320.

- Borse di studio
- Prestito d'onore (anche aggiuntivo alla borsa di studio)
- Esonero dalla contribuzione
- Servizi abitativi: collegi e residenze universitarie
- Fondo per il merito
- Borse di mobilità - mobilità interna e con l'estero.

Si tratta, come detto, di prime indicazioni da confrontare con l'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2012 (*Strumenti e servizi per il conseguimento del successo formativo*), nonché con le elaborazioni del citato gruppo operante presso il MUR per le quali si rinvennero già misure e dati di utilizzo, corredati da elementi conoscitivi anche sui diversi territoriali (cfr. diversi studi a partire anche dalle relazioni della Corte dei conti, del MEF sulla spesa statale regionalizzata, dell'UPB).

### **Le risorse finanziarie**

Le borse di studio e i prestiti d'onore sono finanziati principalmente dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo Statale – FIS, cui si aggiungono le risorse provenienti dalla tassa regionale per il diritto allo studio a carico della generalità degli studenti (esclusi i beneficiari delle borse di studio) e da fondi propri delle Regioni per la quota prevista (40 per cento del Fondo integrativo statale).

In una prima ricognizione può essere di aiuto la lettura delle risorse statali destinate, utilizzando le potenzialità derivanti dalla impostazione del bilancio per missioni e programmi. Si rinviene in proposito la *Missione (23) "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria"*, cui si riconducono le risorse per il diritto allo studio, per il sistema universitario e per le Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica. La missione è articolata in cinque programmi, di cui destinatario della parte più cospicua delle risorse finanziarie stanziate è il programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" che assorbe l'87 per cento delle risorse della missione.

In questo programma sono ricomprese le azioni relative al sostegno agli studenti tramite borse di studio e prestiti d'onore, alla promozione di attività culturali, sportive

e ricreative presso università e collegi universitari, alla realizzazione o ristrutturazione di alloggi per studenti universitari, oltre alle spese di personale per il programma. In riferimento al sostegno al diritto allo studio universitario (DSU) le risorse previste hanno finanziato le borse di studio e le iniziative per favorire la mobilità degli studenti, nella forma di interventi di equità e di mobilità sociale.

Strumento centrale è rappresentato dal Fondo Integrativo Statale (FIS) per la concessione delle borse di studio, che nel 2022, ha rappresentato il 70 per cento dello stanziamento definitivo dell'intero citato programma<sup>20</sup>. Va poi considerato che grazie al PNRR, a partire dall'anno accademico 2022, le risorse disponibili per le borse di studio per studenti universitari sono aumentate<sup>21</sup>. Non è da trascurare, infine, l'apporto dei fondi europei PON "Ricerca e Innovazione" 2014-2020 (Azione IV.3 "Borse di studio per studenti meritevoli e in condizione di difficoltà economica") destinati alle regioni del Mezzogiorno.

In sintesi, tre sono le tipologie di risorse che contribuiscono all'azione di rafforzare il diritto allo studio nel 2022: i fondi statali, il PNRR e il PON. Cui si aggiungono, come detto, le risorse regionali.

Tra le risorse finanziarie per il diritto allo studio vi sono da annoverare anche quelle che la legge di bilancio 2022 ha vincolato alla "no-tax area" ovvero per l'esonero totale e parziale dalle tasse universitarie per studenti meritevoli o provenienti da ambienti familiari socio-economici svantaggiati.<sup>22</sup>

Conclusivamente sul punto si ritiene - premessa la indiscutibile afferenza ai diritti civili e sociali del DSU - la opportunità, previa verifica della competenza interna

---

<sup>20</sup> La legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 519) lo ha incrementato di 70 milioni portando l'importo del fondo a 307,8 milion. Cfr. amplius, Corte Dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo Relazione sul rendiconto generale dello Stato es. 2022

<sup>21</sup> Come si legge nella citata Relazione sul rendiconto generale dello Stato es. 2022 , è da rilevare come il miglioramento nel livello di prestazioni raggiunte con le risorse del PNRR e fissate nel decreto-legge n. 1320 del 2021, sarà garantito per gli anni successivi grazie alle risorse ordinarie: la legge di bilancio n. 197/2022 (legge di bilancio 2023), infatti, ha stanziato per gli anni 2024 e 2025 risorse aggiuntive per il FIS pari a 250 milioni annui per garantire un livello di prestazioni almeno pari a quello garantito dalle risorse del PNRR.

<sup>22</sup> Queste risorse sono state erogate direttamente alle università attraverso il Fondo di Funzionamento Ordinario (FFO) (165 milioni) e attraverso il Fondo per il funzionamento delle AFAM (8 milioni), attingendo a risorse del Next Generation EU. Si tratta del rimborso per il mancato introito sulle tasse universitarie. Un ulteriore intervento introdotto dalla legge di bilancio 2022 è il fondo di 2 milioni per il rimborso delle spese sanitarie degli studenti fuori sede con ISEE inferiore a 20 mila euro.

del Gruppo (cfr. scheda 7 e relativa ricognizione normativa), acquisire dall'amministrazione competente gli elementi utili tratti del lavoro dei tavoli interistituzionali di cui si fa cenno per considerare metodologie e modalità suscettibili di essere riprese dal Comitato. Anche su questa base sarebbe possibile ricostruire - analogamente a quanto emerso in altri Gruppi - ambiti funzionali cui ricondurre le prestazioni da garantire in maniera uniforme e dunque da associare ai LEP.

## **Sottogruppo n. 5 - Tutela della salute – Alimentazione - Ordinamento sportivo**

In linea generale il Sottogruppo ricorda che i LEP esprimono il patto fiduciario tra cittadini e pubblica Amministrazione, esplicitando i diritti che quest'ultima è tenuta a garantire: si tratta, cioè, di un imprescindibile strumento di garanzia dei diritti delle persone, grazie al quale l'Amministrazione viene messa di fronte alle sue responsabilità.

Non si ritiene che il CLEP possa (proporre di) ampliare e, men che meno, ridurre il novero dei diritti riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti. Né, del resto, l'art. 116 Cost. e la legge di bilancio 2023, istitutiva del CLEP, prevede tale possibilità.

Appare in proposito opportuno ricordare il passaggio della nota sent. Corte cost., n. 88 del 2003, in cui si evidenzia che con i LEP la Costituzione consegna al legislatore *“un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”* e che *“la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori”*.

In conclusione, di questi rilievi preliminari, ferma la necessità di una solida base legislativa per l'individuazione dei LEP, il Sottogruppo n. 5 ritiene che il loro contenuto non possa essere definito con previsioni eccessivamente generali o di principio, poiché il solo fatto che si tratti di prestazioni impone un significativo grado di precisione delle previsioni normative che li concernono, le quali non possono limitarsi a fornire semplici indicazioni delle finalità perseguite. Diversamente opinando si correrebbe anche il rischio di pagare un prezzo in termini di tutela dei diritti su tutto il territorio nazionale e di certezza quanto al loro finanziamento integrale.

Fermo quanto sopra, con riferimento alle tre materie affidategli, il Sottogruppo rileva quanto segue.

### **In tema di tutela della salute**

Come anticipato in due documenti approvati il 29 maggio 2023 e il 9 giugno 2023 e trasmessi al Presidente e alla Segreteria tecnica, il Sottogruppo 5 ritiene che in materia di salute i LEP risultino già determinati. I “LEA” costituiscono infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, esplicitazione in quella materia della funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lett. *m*), Cost.

È inoltre tuttora in vigore la disciplina dettata per la revisione dei LEA dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 554 ss., l. n. 208 del 2015), come ricordato anche nella Relazione introduttiva al ddl A.S. n. 615 (c.d. Calderoli).

Il Sottogruppo ritiene, quindi, che il CLEP non sia legittimato né a modificare i LEA, né a individuare a monte di essi altri LEP di natura più generale (o “Superlep”). In tal modo, infatti, si finirebbe per “liberare” le Regioni dagli attuali stringenti vincoli concernenti le prestazioni da fornire, determinando per altro profilo anche una situazione problematica per quelle di esse che, essendo in piano di rientro, non possono andare al di là di quanto previsto nei LEA.

Come chiarito già in occasione della propria riunione del 29 maggio u.s., il Sottogruppo non ritiene di essere legittimato a proporre riduzioni dei livelli delle prestazioni indicate dalla Commissione nazionale aggiornamento LEA operante presso il Ministero della Salute (c.d. Commissione LEA). Ritiene invece che le fonti istitutive del CLEP lo legittimino a suggerire l’individuazione di ulteriori LEP alla luce del quadro normativo vigente. Un esempio significativo è quello delle garanzie delle tempistiche di alcuni procedimenti autorizzatori. Parimenti legittimato a farlo è, ovviamente e a maggior ragione, il Comitato nel suo plenum, che dovrà tenere conto dei collegamenti fra le materie di competenza del Sottogruppo n. 5 e quelle di competenza degli altri.

## **In tema di alimentazione**

La Costituzione parla di alimentazione solamente in riferimento alla potestà legislativa concorrente (art. 117 Cost., comma terzo). All'alimentazione, nondimeno, si riconnettono il diritto al cibo e quello all'acqua. Si tratta di due diritti fondamentali che non sono espressamente richiamati nella Costituzione, ma che possono essere ricondotti:

- a) al diritto alla vita, preconditione per il godimento di ogni altra posizione giuridica soggettiva e, per costante giurisprudenza costituzionale, “primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 Cost.” (Corte cost., sent. n. 223 del 1996);
- b) al diritto alla salute (art. 32 Cost.).

La materia dell'alimentazione, per ciò che concerne sia la c.d. *food safety* – cioè la garanzia di un'alimentazione sana e non nociva – sia la c.d. *food security* – cioè la garanzia dell'accesso a quanto è necessario per una corretta alimentazione – presenta pertanto profili connessi al godimento dei diritti civili e sociali protetti dalla Costituzione.

Non risulta che nella materia dell'alimentazione siano stati finora indicati espressamente (e in via generale) dei LEP, con l'eccezione di quelli attinenti a prestazioni che, connesse all'alimentazione, sono state contemplate nei LEA.

Vi sono tuttavia dei riferimenti normativi di cui occorre valutare la rilevanza ai nostri fini, tra i quali il Regolamento (CE) n. 178/2002; i Regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004; il Regolamento (UE) 2017/625; il d.lgs. n. 193 del 2007 (recante *Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore*); la l. 30 dicembre 2022, n. 197 (“*Legge di bilancio 2023*”). Si segnala, inoltre, la Decisione CE C (2022) 9029 del 1° dicembre 2022, con la quale è stato approvato il Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027.

Occorrerà comunque, in tempi coerenti con la difficoltà del compito, un'attenta verifica caso per caso, in quanto taluni profili della materia, in particolare quelli relativi

alla sicurezza e all'unificazione della circolazione delle merci, vanno considerati riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, anche in virtù di un'interpretazione teleologica dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. r), laddove si richiama la materia "pesi e misure", e lett. h), laddove si richiama la "sicurezza": si pensi, ad esempio, alle previsioni in tema di etichettatura e conservazione dei cibi.

### **In tema di ordinamento sportivo**

La materia "ordinamento sportivo", al pari della materia "alimentazione", ha fatto ingresso in Costituzione con la riforma del Titolo V di cui alla l. cost. 3 del 2001. In prospettiva, poi, sembra ormai imminente la definitiva approvazione di una discussa legge costituzionale (A.C. n. 715-B) che prevede l'inserimento nell'art. 33 Cost. di un ulteriore comma, del seguente tenore: "*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*".

Il Sottogruppo ritiene preliminarmente necessario che si assuma in sede plenaria una posizione sull'accezione di attività sportiva che si ritiene di condividere (in essa, peraltro, anche alla luce della suddetta proposta di riforma, sembra rientrare a pieno titolo anche l'attività dilettantistica, pur se svolta individualmente). Sempre in sede plenaria, poi, sarebbe necessario definire meglio l'ambito dell'indagine affidata al Sottogruppo 5, dal momento che tra le materie di sua competenza figura l'"ordinamento sportivo", che è cosa diversa dall'"attività sportiva".

In ordine all'ordinamento sportivo, in ogni caso, sono due i punti fermi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale.

Il primo è costituito dalla forte affermazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, caratterizzato – come si legge nella sent. Corte cost., n. 160 del 2019 – da una natura "*per taluni profili originaria e autonoma*", dato che "*di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria*".

Nella stessa pronuncia, richiamandosi alla precedente sent. Corte cost., n. 49 del 2011, si chiarisce che *“nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all’apertura dell’ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell’organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell’individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l’ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell’autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice”*.

È quindi da ritenere che l’autonomia dell’ordinamento sportivo costituisca un limite al conferimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, comma terzo, Cost., poiché sarebbe paradossale garantire l’autonomia nei confronti del potere pubblico statale e non nei confronti di quello regionale.

Il secondo punto attiene ad alcuni profili relativi alla delimitazione del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, in ordine al quale la sent. Corte cost., n. 254 del 2013, richiamandosi anche a pronunce precedenti la riforma del Titolo V, ha affermato che nella materia “ordinamento sportivo” rientra anche la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive e degli strumenti destinati allo *“sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione”*. Lo Stato è competente, in particolare, a programmare e decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l’organizzazione delle attività sportive agonistiche, mentre le Regioni sono titolari della corrispondente competenza sull’organizzazione delle attività sportive non agonistiche (sent. n. 517 del 1987).

In questo senso, occorre interrogarsi sulla riconducibilità di quanto disposto dal recente decreto legislativo in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi (d.lgs. n. 38 del 2021) ai LEP ovvero alla competenza esclusiva dello Stato. Ciò anche in coerenza con quanto rilevato per la sicurezza alimentare e con la posizione di altri Sottogruppi in riferimento a situazioni analoghe. Le precedenti considerazioni valgono anche con riferimento alle norme di sicurezza relative all'esercizio di determinate discipline sportive (si pensi ad alcuni dei contenuti del d.lgs. n. 40 del 2021, con riferimento alle discipline sportive invernali).

L'affermazione di un diritto alla pratica sportiva, oltre che in un richiamo a una risalente pronuncia della Corte costituzionale (*“È noto che lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato”*: sent. n. 57 del 1976) trova fondamento in documenti internazionali, quali la Carta Olimpica (nei *Fundamental Principles of Olympism*, al numero 4, essa stabilisce che *“The practice of sport is a human right”* e che *“every individual must have the possibility of practicing sport, without discrimination of any kind and in the Olympic spirit, which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play”*) e la Carta internazionale per l'educazione fisica e lo sport, adottata dall'UNESCO nel 1978, in cui si afferma che *“la pratica dell'educazione fisica e dello sport è un diritto fondamentale per tutti”*.

Anche in attuazione di queste previsioni l'art. 8, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2002 (convertito, con modificazioni, in l. n. 178 del 2002) e, da ultimo, l'art. 1, commi 629 ss., della l. n. 145 del 2018 hanno disciplinato “Sport e Salute S.p.A.” quale struttura operativa del Governo per la promozione dello sport di base e dei corretti stili di vita, per incrementare la pratica sportiva anche quale fattore di integrazione, valorizzando il ruolo dei territori, della scuola, del volontariato e delle federazioni, associazioni e società sportive dilettantistiche.

Con specifico riferimento alla pratica dello sport da parte dei minori si deve, poi, ricordare l'art. 31 della Convenzione sui Diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a New York, il 20 novembre 1989, e resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

Sul piano legislativo è poi da richiamare l'art. 1, comma 369, lett. e), della l. n. 205 del 2017 che, *“al fine di sostenere il potenziamento del movimento sportivo italiano»*, ha istituito un apposito fondo destinato, tra l'altro a *“garantire il diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore, anche attraverso la realizzazione di campagne di sensibilizzazione”*.

Più specificamente, a tutela dei minori, gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 163 del 2022 hanno introdotto importanti modifiche in tema di tesseramento degli atleti, in particolare elevando da 12 a 14 anni l'età a partire dalla quale è necessario acquisire il consenso personale del soggetto al tesseramento. Si tratta di previsioni inderogabili per le Regioni, che potrebbero essere riconducibili a LEP.

Sul piano dell'individuazione di possibili LEP alcune ulteriori indicazioni possono trarsi altresì dalla legislazione vigente in materia di educazione fisica e sport nelle scuole e in materia di tutela e promozione dei diritti dei disabili.

Sul primo versante sono da ricordare alcune previsioni della l. n. 107 del 2015, che allude al *“potenziamento delle discipline motorie”* e allo *“sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano, con particolare riferimento all'alimentazione, all'educazione fisica e allo sport, e attenzione alla tutela del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica”* quali obiettivi formativi prioritari delle istituzioni scolastiche (art. 1, comma 7, lett. g)), e della l. n. 234 del 2021, il cui art. 1, comma 329, ha previsto l'introduzione dell'educazione motoria anche nelle scuole primarie (classi quarte e quinte), da parte di docenti forniti di idoneo titolo di studio.

Sul secondo versante, la l. n. 104 del 1992 contiene alcune disposizioni rilevanti: così l'art. 8, comma 1, lett. e), ai sensi del quale l'inserimento e

l'integrazione sociale della persona con disabilità si realizzano anche mediante *“adeguamento delle attrezzature e del personale dei servizi educativi, sportivi, di tempo libero e sociali”*; l'art. 13, comma 1, lett. a), in materia di integrazione scolastica e universitaria, che si realizza anche attraverso *“la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati”*; l'art. 23, ai sensi del quale *“l'attività e la pratica delle discipline sportive sono favorite senza limitazione alcuna”*, demandando a un decreto del Ministro della sanità (oggi della salute) la definizione di protocolli per la concessione dell'idoneità alla pratica sportiva agonistica alle persone handicappate (comma 1) e prevedendo che le Regioni, gli Enti locali e il CONI realizzino *“in conformità alle disposizioni vigenti in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, ciascuno per gli impianti di propria competenza, l'accessibilità e la fruibilità delle strutture sportive e dei connessi servizi da parte delle persone handicappate”* (comma 2).

Nello stesso senso, il d.lgs. n. 43 del 2017, in materia di riorganizzazione del Comitato italiano paralimpico, anche in attuazione dell'art. 30 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con l. 18/2009), allude alla *“promozione della massima diffusione della pratica sportiva in condizioni di uguaglianza e pari opportunità al fine di rendere effettivo il diritto allo sport di tutti i soggetti, in ogni fascia di età e di popolazione, a qualunque livello e per qualsiasi tipologia di disabilità”* (art. 2, comma 4, lett. b)); all'*“impulso a progetti di promozione e avviamento alla pratica sportiva delle persone con disabilità sull'intero territorio nazionale nel comparto socio-sanitario e della scuola, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome”*.

Anche in attuazione delle previsioni sopra riportate, l'art. 1, comma 369, della l. n. 205 del 2017 ha istituito il già citato *“Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano”*, le cui risorse sono destinate a

finanziare anche progetti finalizzati a “*incentivare l’avviamento all’esercizio della pratica sportiva delle persone disabili mediante l’uso di ausili per lo sport*”.

## Sottogruppo n. 6 - Governo del territorio e protezione civile

### 1. Articolazione della relazione di sintesi e peculiarità della materia “governo del territorio”.

La materia “governo del territorio” presenta una peculiarità, in quanto nel suo ambito si possono distinguere due tipologie di livelli essenziali delle prestazioni, entrambe incidenti su diritti civili e sociali, sia dei soggetti che possono vantare un interesse rispetto all’attività procedimentale della pubblica Amministrazione nella materia urbanistica e in quella edilizia, che di quelli qualificati, in forza di una situazione giuridica specifica (come può essere il proprietario del suolo), rispetto alla pubblica Amministrazione e con riferimento agli interventi edilizi; a queste due si possono aggiungere tutti i soggetti interessati, come fruitori, a che nella trasformazione urbanistica siano rispettati determinati standard:

- “prestazioni urbanistiche che consistono in una *performance* amministrativa” i cui livelli essenziali nei procedimenti urbanistici sono ricavabili dalla legislazione statale, sparsa in un complesso legislativo ampio e spesso disomogeneo, che si snoda lungo un arco temporale superiore agli 80 anni;
- “prestazioni edilizie che consistono in una *performance* amministrativa” i cui livelli essenziali nei procedimenti edilizi sono ricavabili, nella sostanza, dal testo unico dell’edilizia (DPR n. 380 del 2001)
- “prestazioni edilizie che consistono in una *pretesa* del soggetto qualificato da un interesse protetto nei confronti dell’amministrazione” (edilizia libera, CILA, SCIA, silenzio assenso), relativamente agli interventi edilizi previsti dal testo unico dell’edilizia (DPR n. 380 del 2001);
- “prestazioni economicamente valutabili o comunque individuabili in via quantitativa” di cui individuare, nella sostanza, gli standard urbanistici minimi ed “essenziali” nella disciplina del d.m. n. 1444 del 1968 (e successive modificazioni e integrazioni).

Queste quattro tipologie hanno costituito i *volet* del lavoro svolto dal Sottogruppo 6 e sono approfondite da due specifici contributi monografici allegati al presente rapporto.

Nella presente relazione di sintesi, si provvederà a riassumere quanto concluso dal Sottogruppo, con il seguente percorso di ragionamento:

- la perimetrazione della materia “governo del territorio”;
- la definizione – per la materia in oggetto – di “prestazione” in base alla quale individuare i LEP;
- l’approfondimento dei LEP relativi alle *performance* amministrative;
- l’approfondimento dei LEP relativi alle “prestazioni individuabili in via quantitativa”;
- una menzione della materia della “protezione civile”.

## **Il perimetro della materia “governo del territorio” e le funzioni ivi comprese.**

La definizione del perimetro della materia assegnata al Sottogruppo 6 appare alquanto incerta, in quanto a tutt’oggi non si rinviene alcuna definizione nella legislazione.

Tuttavia, stando anche all’interpretazione ermeneutica della Corte costituzionale, si è assunto di considerare nella materia “governo del territorio” l’insieme delle politiche settoriali che disciplinano l’uso del territorio e, segnatamente, le grandi materie dell’urbanistica e dell’edilizia, che ne costituiscono il nucleo essenziale.

A ciò si aggiungono alcuni ambiti materiali più settoriali, connessi a tali materie, tra cui: i lavori pubblici e le espropriazioni per pubblica utilità (solamente per gli aspetti urbanistico-edilizi); i programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive (ivi compresa la localizzazione delle reti di impianti); il risanamento e la conservazione del suolo; l’edilizia sanitaria (per la parte non incidente sulla tutela della salute); l’edilizia residenziale pubblica (limitatamente alla programmazione degli insediamenti).

L’aspetto funzionale della materia, invece, è dato dall’insieme delle finalità da perseguire, ovvero dagli obiettivi cui ispirare attività di programmazione e pianificazione.

### **La nozione di prestazione e la definizione dei LEP.**

La peculiarità della materia “governo del territorio” ha indotto ad affrontare, in primo luogo, la questione definitoria circa la nozione di “prestazione” ai fini dell’art. 117, secondo comma, lett. *m*).

Dal punto di vista dommatico, la “prestazione” si riferirebbe alla cessione di beni e servizi pubblici (divisibili) da parte dell’Amministrazione (o, per essa, di soggetti privati titolati) ai singoli cittadini i quali, anche se contribuiscono al costo del bene o del servizio pubblico, non lo remunerano interamente e, pertanto, determinano un onere a carico della finanza pubblica.

Se così è, può ritenersi che solo le materie che si estrinsecano dal punto di vista amministrativo in prestazioni (beni e servizi) a carico della finanza pubblica sono da

considerarsi come materie LEP, mentre le altre materie le cui funzioni non sono rivolte alla produzione di beni e servizi pubblici rientrerebbero nel novero delle “materie non LEP”.

Tuttavia, per quanto utile e apprezzabile possa apparire l’impiego della nozione dommatica di “prestazione”, ad avviso unanime del Sottogruppo questo non esaurisce la problematica del LEP, quantomeno nella materia in oggetto. Si è quindi scelto di esaminare quali siano state, nel tempo, le scelte adottate “in concreto” dal legislatore statale per la determinazione dei LEP. Sebbene alcune di queste si siano rivelate inefficaci – demandandosi la concretizzazione dei LEP alla successiva (mancata) attuazione in via amministrativa – maggiormente incisive si sono rivelate quelle discipline in cui il legislatore ha provveduto ad enucleare direttamente i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale, così come accaduto ad esempio con il d.lgs. n. 33 del 2013 in materia di trasparenza amministrativa o, ancora, con la legge n. 241 del 1990 (specialmente dopo le modifiche apportate con la legge n. 69 del 2009), le cui previsioni assumono un certo rilievo per la materia del “governo del territorio”.

Ciò ha condotto, come detto al punto 2, a includere nella nozione di prestazione riferibile ai LEP anche quelle che consistono in una “*performance* amministrativa”, ricavabili dal combinato disposto della legge n. 241 del 1990 e del testo unico dell’edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), che saranno approfondite ai punti 5 e 6.

### **I livelli essenziali delle prestazioni (relativi alla materia “Governo del territorio”) nella legge n. 241/1990**

I livelli essenziali delle prestazioni indicati dalla legge sul procedimento appaiono acquisire una loro specificità per la materia “governo del territorio” con riferimento a due categorie di LEP:

- la prima riferibile alle *performance* amministrative, rispettivamente, nei procedimenti urbanistici e in quelli edilizi;
- la seconda riconducibile alle pretese che soggetti qualificati da un interesse possono vantare nei confronti dell’Amministrazione, come conseguenza del

principio di semplificazione, che si estende anche ai rapporti tra le pubbliche amministrazioni co-interessate (edilizia libera, CILA, SCIA, silenzio assenso).

Il comma 2-*bis* dispone che “Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell’interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti”.

Il comma 2-*ter*, nel testo risultante dalle modifiche apportate nel corso degli anni, precisa che “Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano”. È qui evidente anche l’interferenza con le modifiche alla disciplina in materia di conferenze dei servizi (articoli 14 e ss. della l. n. 241 del 1990), e con l’introduzione della segnalazione certificata di inizio attività, di cui al successivo art. 19.

Il comma 2-*quater* prevede che “Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela”; tale onere risulta imposto in modo specifico e ulteriore anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sono chiamate ad adeguare “la propria legislazione (...), secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione” (comma 2-*quinqies*).

Riassuntivamente, il comma *2-bis* indica come LEP i seguenti obblighi della pubblica amministrazione:

- a) la garanzia della partecipazione dell'interessato al procedimento;
- b) l'individuazione di un responsabile;
- c) la conclusione del procedimento entro il termine prefissato;
- d) la misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti;
- e) l'assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa;
- f) la durata massima dei procedimenti.

Il comma *2-ter* definisce i LEP in relazione ai seguenti ulteriori profili:

- a) la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni;
- b) la segnalazione certificata di inizio attività;
- c) il silenzio assenso;
- d) la conferenza di servizi.

Le due categorie di LEP sembrano entrambe riferibili alla materia “governo del territorio”.

La prima categoria (comma *2-bis*) viene in rilievo con riferimento all'attività procedimentale della pubblica Amministrazione e ha come destinatari tutti coloro che possono vantare un interesse, che secondo le disposizioni della legislazione di riferimento, può essere qualificato (diritto soggettivo o interesse legittimo) oppure può essere un interesse semplice (interessi diffusi e azione popolare).

La seconda categoria di LEP (comma *2-ter*) ha riflessi più articolati: i primi tre (la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni; la segnalazione certificata di inizio attività; il silenzio assenso) attengono al rapporto tra il cittadino, qualificato in forza di una situazione giuridica specifica, e la pubblica Amministrazione; il quarto, la conferenza di servizi, attiene ai rapporti tra le pubbliche Amministrazioni, nei quali una si configura come “Amministrazione procedente” e le altre sempre come “Amministrazione coinvolta nel procedimento”, o “in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati”. In questo caso vi sono anche dei privati interessati che possono sollecitare la conferenza di servizi e hanno interesse che

questa giunga a termine, ma il privato non può partecipare alla conferenza di servizi, essendo essa una riunione tra amministrazioni.

Alla presente relazione sono allegare delle matrici (II.1 LEP nei procedimenti urbanistici ed edilizi e in relazione agli interventi edilizi) nelle quali sono collocati da una parte (ordinate), i LEP e dall'altra (ascisse), i procedimenti inerenti al governo del territorio (TABELLA A: LEP – PROCEDIMENTI URBANISTICI; TABELLA B: LEP – PROCEDIMENTI EDILIZI).

### **... e nel d.P.R. n. 380/2001**

Le disposizioni sui LEP che si riferiscono anche al “governo del territorio”, e specificamente alle attività edilizio-urbanistiche, trovano in altre normative una disciplina ulteriore e specifica.

Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, che al Titolo secondo disciplina i “titoli abilitativi”, la cui regolazione è ispirata ad una *ratio* di continua semplificazione delle attività edilizie.

Anche le attività di edilizia libera integrano un LEP, perché frutto di una semplificazione amministrativa, dovuta peraltro alla abolizione della “Comunicazione di Inizio Lavori” (CIL) e alla confluenza degli interventi che la richiedevano nell'ambito delle attività di edilizia libera, per opera dell'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2016.

Accanto a queste attività, la normativa edilizia prevede la “Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata” (CILA), la quale consente gli interventi non riconducibili all'attività edilizia libera (art. 6, cit.), oppure che non necessitano del permesso di costruire (art. 10 d.P.R. n. 380 del 2001), o ancora che non sono subordinate a “Segnalazione Certificata di Inizio Attività” (SCIA, art. 22 d.P.R. n. 380 del 2001).

Anche la “Segnalazione Certificata di Inizio Attività” (SCIA) indica un LEP derivante da una semplificazione voluta dal legislatore, la quale consente di realizzare tutti gli interventi edilizi, al di fuori di quelli che richiedono il permesso di costruire, quale provvedimento amministrativo abilitativo alla trasformazione edilizio-

urbanistica; anche se l'interessato ha comunque "la facoltà di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi" che avrebbe la possibilità di realizzare a mezzo SCIA. Per altro verso, la normativa sulla SCIA, in determinate ipotesi, consente alla segnalazione certificata di prendere il posto del permesso di costruire. Inoltre, la legislazione statale dispone che determinate trasformazioni edilizio-urbanistiche possono essere realizzate mediante Segnalazione certificata di inizio attività, in alternativa al permesso di costruire.

Per maggiore chiarezza, si può richiamare il quadro complessivo degli interventi edilizi previsti dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 e considerarli in relazione ai LEP. Infatti, i LEP considerati interagiscono direttamente con gli interventi edilizi previsti da questo articolo:

a) "interventi di manutenzione ordinaria", i quali rientrano nell'attività edilizia libera e alla manutenzione ordinaria vanno aggiunti tutti gli interventi specificati nell'art. 6, sostanzialmente previsti dal d.lgs. n. 222 del 2016;

b) "interventi di manutenzione straordinaria", i quali richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato, anche se il d.lgs. n. 222 del 2016 ha finito con il distinguere tra "manutenzione straordinaria *pesante*", attuabile solo con la segnalazione certificata e "manutenzione straordinaria *leggera*", per la quale sarebbe sufficiente una CILA;

c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", distinti in "restauro e risanamento conservativo *pesante*", che richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato, e "restauro e risanamento conservativo *leggero*", attuabile con la presentazione di una CILA;

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", ovvero gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; vi sono ricomprese le opere di demolizione e ricostruzione. Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono stati distinti in "semplici" o "leggeri", per i quali è sufficiente la SCIA, e "pesanti" e con riferimento a questi il titolo abilitativo dell'intervento è normalmente

il permesso di costruire (autorizzazione), la cui disciplina è contornata dal complesso dei LEP procedurali, cui si aggiungono i LEP della conferenza dei servizi (ove occorra) e del silenzio-assenso. Pur tuttavia, è possibile in questi casi procedere con una SCIA, in modo alternativo all'autorizzazione.

e) "interventi di nuova costruzione", ovvero gli interventi di trasformazione non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Si tratta di interventi di particolare rilievo che la legislazione ha distinto a seconda che intervengano o meno in presenza di strumenti attuativi, oltre che di pianificazione generale. Per questi ultimi, infatti, è sufficiente una SCIA in modo alternativo all'autorizzazione. In assenza di strumenti attuativi è sempre necessario il permesso di costruire (autorizzazione).

f) "interventi di ristrutturazione urbanistica", rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale. Essi richiedono sempre il permesso di costruire, salvo le opere rivolte all'eliminazione delle barriere architettoniche, le quali, invece, rientrano nell'attività edilizia libera.

Con riferimento ai procedimenti edilizi e in particolare alla SCIA, nella sentenza n. 203 del 2012, la Corte costituzionale ha affermato che *il principio di semplificazione va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa* e che questa finalità di *semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione* rappresenta esattamente il carattere del livello essenziale della prestazione *concernente i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost..*

La Tabella C (v. II.1 LEP nei procedimenti urbanistici ed edilizi e in relazione agli interventi edilizi) è una matrice dove sono rappresentati nella colonna delle ordinate i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 29, comma 2-ter della legge n.241/1990 e sulla colonna delle ascisse sono indicati gli interventi edilizi, previsti dal

T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001).

### **Gli standard urbanistici e il legislatore regionale.**

La seconda tipologia di LEP relativi alla materia “Governo del territorio” è, a differenza della prima, più vicina alla nozione dommatica di prestazione, e può essere più agevolmente ricondotta a parametri tradizionali di quantificazione, se non economica, di standard.

Questa parte riguarda, infatti, degli standard urbanistici, introdotti dal d.m. n. 1444 del 1968: i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno attribuito natura legislativa per “proteggerli” da deroghe regionali.

La loro centralità e la loro piena riconducibilità funzionale ai LEP, peraltro, è stata recentemente ribadita sia dal Gruppo di lavoro per l’aggiornamento degli standard, sia dalla Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.

Su tale parte, il Sottogruppo 6 non può non evidenziare un rilevante aspetto problematico, relativo al rapporto di tale modello con la legislazione regionale, forse non molto lineare dal punto di vista strettamente dogmatico, ma efficace nel garantire un’armatura uniforme di *Existenzminimum* nei processi di pianificazione.

Tale modello ha infatti conosciuto nel 2013 – quando nel testo unico dell’edilizia è stato introdotto l’art. 2-*bis* – una disposizione sicuramente deviante: si è ritenuto, infatti, che in base a tale disposizione gli standard urbanistici del d.m. 1444 del 1968 fossero divenuti derogabili dalle Regioni.

Ne è derivata una meritoria riflessione del formante giurisprudenziale, che ha portato il Consiglio di Stato a porre in dubbio la costituzionalità di quell’articolo proprio al fine di ribadire il ruolo di livelli essenziali delle prestazioni da riconoscere alla normazione del 1968. La situazione, ritenuta non rilevante in prima battuta dalla Consulta, deve ritenersi ancora aperta ad avviso del Gruppo, che però come detto ha assunto gli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 come LEP assai significativi.

Nella tabella II.2 si riportano gli standard urbanistici ricavabili dal d.m. n.1444 del 1968.

### **La protezione civile.**

La protezione civile è materia oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

La normativa nazionale di riferimento recante i principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nel legiferare in materia è contenuta nel d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, recante il Codice della protezione civile. Tale decreto delegato ha operato il riordino della legislazione precedentemente vigente, ponendosi, dunque, come quadro normativo di riferimento sulla base del quale condurre l'indagine relativa alla configurabilità di LEP in materia di protezione civile.

Si assume anche in questo ambito la nozione di LEP illustrata nel paragrafo 2 con riguardo al governo del territorio, che collega la nozione di prestazione alla cessione di beni e servizi pubblici (divisibili) da parte dell'Amministrazione (o, per essa, di soggetti privati titolati) ai singoli cittadini, i quali, anche se contribuiscono al costo del bene o del servizio pubblico, non lo remunerano interamente e, pertanto, determinano un onere a carico della finanza pubblica.

Per affrontare il nodo problematico relativo alla configurabilità dei LEP nella materia della protezione civile, rilevano i capi da I a V del d.lgs. n. 1 del 2018. I primi quattro capi attengono alle finalità, alla composizione, all'organizzazione e alle attività del Servizio nazionale di protezione civile, regolando, altresì, i rapporti tra Stato e Regioni quali componenti fondamentali del servizio. Si tratta di disposizioni a contenuto ordinamentale ed organizzativo, che non sembrano riconducibili all'erogazione di prestazioni nel senso delineato in precedenza. In particolare, l'art. 11, comma 3<sup>23</sup> demanda alle Regioni il compito di favorire l'individuazione del livello

---

<sup>23</sup> Le Regioni, sulla base dei criteri generali fissati ai sensi dell'articolo 18, comma 4, favoriscono l'individuazione del livello ottimale di organizzazione di strutture di protezione civile a livello territoriale ((...)) al fine di garantire l'effettività delle funzioni di protezione civile, individuando le forme, anche aggregate, per assicurarne la continuità sull'intero territorio, in conformità a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera b), nonché l'organizzazione di modalità di supporto per gli interventi da porre in

ottimale di organizzazione di strutture di protezione civile; l'art. 28 individua le modalità di concessione di agevolazioni, contributi e forme di ristoro in favore dei soggetti pubblici e privati e delle attività economiche e produttive. Entrambe le disposizioni non appaiono riconducibili all'individuazione di standard di servizio e di LEP.

Il capo V regola l'attività dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato in materia di protezione civile quale componente integrativa del servizio nazionale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione. Anche in questo caso, trattandosi di attività rimesse alla autonomia iniziativa dei cittadini, sia in forma individuale sia attraverso le organizzazioni di volontariato, non sembra che possano configurarsi livelli essenziali delle prestazioni da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. In particolare, l'art. 39 del Codice, rubricato "Strumenti per consentire l'effettiva partecipazione dei volontari alle attività di protezione civile", si limita a prevedere delle garanzie finalizzate a promuovere la effettiva realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, recando, dunque, una disciplina che appare non suscettibile di deroga *in peius* da parte delle Regioni, ma non sembra riconducibile all'accezione di LEP sopra illustrata.

### **Conclusioni**

Riassumendo quanto detto finora, si può concludere che l'indagine sul governo del territorio, articolata sui due grandi ambiti degli interventi edilizi e dell'urbanistica, ha fatto emergere sia l'esistenza di LEP attinenti alla *performance* amministrativa negli interventi edilizi (cfr. tabella II.1) sia la presenza di standard urbanistici (cfr. tabella II.2).

L'indagine sulla materia della protezione civile non ha condotto all'individuazione di LEP.

---

essere in occasione di emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a) ((, *ivi inclusa l'organizzazione dei presidi territoriali*)).

## II.1 LEP nei procedimenti urbanistici ed edilizi e in relazione agli interventi edilizi.

**TABELLA A**

### LEP – PROCEDIMENTI URBANISTICI

LEP <sup>1</sup>									
a) Partecipazione <sup>2</sup>		X*	X*		X	X	X	X	X
b) Responsabile <sup>3</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X
c) Termine concl. <sup>4</sup>		X*	X*	X*			X		X
d) Misura tempi concl.									
e) Accesso docum.		X	X		X		X	X	X
f) Durata massima									
<b>PROC. URBANISTICI<sup>5</sup></b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>

### Procedimenti urbanistici

#### A) Piano territoriale di coordinamento (PTC)<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Sulla colonna delle ordinate sono indicati i LEP definiti dall'art. 29, comma 2 -bis della legge n. 241 del 1990: "Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento (art. 10), di individuarne un responsabile (art. 4), di concluderlo entro il termine prefissato (art. 2, comma 2, 3, 4 e 5), di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis) e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa (art. 22), nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis)".

<sup>2</sup> Quando l'indicazione della partecipazione a concludere il procedimento è accompagnata dall'asterisco (X\*), significa che la legislazione statale contempla una partecipazione aperta e non limitata ai soli interessati.

<sup>3</sup> Nella pianificazione urbanistica il responsabile è sempre l'ente titolare del potere di pianificazione e, per esso, dell'organo deliberante di massima rappresentatività. Ciò ovviamente avviene con il supporto di uffici amministrativi specializzati (Uffici tecnici), ma a questi non pare che si possa attribuire la posizione di responsabile unico del procedimento.

<sup>4</sup> Quando l'indicazione della presenza di termini a concludere il procedimento è accompagnata dall'asterisco (X\*), significa che la legislazione statale contempla poteri sostitutivi nel caso che i termini di conclusione del procedimento (o anche di singole fasi del procedimento) non vengano rispettati.

<sup>5</sup> Sulla colonna delle ascisse sono indicati i procedimenti urbanistici, secondo la legislazione statale di disciplina dei singoli procedimenti, e la ricognizione dei LEP tiene conto esclusivamente di quest'ultima.

<sup>6</sup> Nella legge urbanistica n. 1150 del 1942, art. 5, la competenza per il PTC è dello Stato; la legge lo prevedeva come facoltativa e ne disciplinava il contenuto, e il procedimento, che assume i caratteri di un provvedimento iniziato, istruito e approvato dall'autorità ministeriale (LL. PP.). Con il d.P.R. n. 8 del 1972 l'approvazione del PTC passa alle Regioni; con la disciplina dettata prima nella legge n. 142 del 1990 (art. 15) e successivamente con il d.lgs. n. 276 del 2000 (art. 20) si specifica che la Provincia "predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio". Si veda anche l'art. 57 del d.lgs. n. 112 del 1998, che "La regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della

B) Piano territoriale paesaggistico (PTP)<sup>7</sup>

C) Piano regolatore generale (PRG)<sup>8</sup>

D) Programma di fabbricazione (PdF)<sup>9</sup>

E) Piano particolareggiato esecutivo (PPE)<sup>10</sup>

---

difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti”. Infine, la legge n. 56 del 2014, art. 1, comma 85, considera tra le funzioni fondamentali della Provincia la “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché (la) tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza”.

<sup>7</sup> Il piano territoriale paesaggistico era previsto originariamente dall'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, aveva anch'esso carattere facoltativo ed era di competenza del “Ministro per l'Educazione nazionale”; questa disposizione prevedeva che “Il detto piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco (di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 1 della legge), è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei Comuni interessati, e una copia di esso è depositato nella segreteria dei Comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione. // Contro il piano territoriale paesaggistico gli interessati di cui all'art. 3, hanno facoltà di ricorrere nel termine e agli effetti di cui al terzo comma del precedente articolo”. Quanto all'art. 3, questo prevedeva che “Entro il termine di tre mesi dall'avvenuta pubblicazione i proprietari, possessori o detentori comunque interessati possono produrre opposizione al Ministero a mezzo della Soprintendenza. Nello stesso termine, chiunque ritenga, di avere interesse, può far pervenire alle rispettive organizzazioni sindacali locali reclami e proposte in merito all'elenco, che, coordinati e riassunti ad opera di queste saranno trasmessi al Ministero dell'educazione nazionale entro il successivo trimestre per il tramite delle Sovrintendenze. // Il Ministro, esaminati gli atti, approva l'elenco, introducendovi le modificazioni che ritenga opportune. Bisogna ricordare che gli elenchi avevano un carattere provinciale.

Il d.P.R. n. 8 del 1972, art. 1, ha trasferito alle Regioni “la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesaggistici”. Dopo il d.lgs. n. 490 del 1999 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), con il d.lgs. n. 42 del 2004, ferma la competenza regionale, viene riformulata la disciplina della pianificazione paesaggistica (art. 135) e del PTP (art. 143); questo piano è obbligatorio (art. 156) e le sue “previsioni *non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico*”. Esse, inoltre, “sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette” (art. 145).

<sup>8</sup> La formulazione del piano regolatore generale è rimessa al Comune come facoltà; invero, sin dall'origine è stato previsto la predisposizione di un elenco di comuni per i quali la redazione del PRG è obbligatoria. La disciplina del PRG dettata dalla legge n. 1150 del 1942 è stata aggiornata con la legge n. 765 del 1967 (legge-ponte) e sulla materia è intervenuto il d.P.R. n. 8 del 1972, che ha trasferito alle regioni molteplici competenze in materia urbanistica e, con particolare riferimento al PRG, “l'approvazione dell'elenco dei comuni soggetti all'obbligo della formazione del piano regolatore generale e la adozione delle misure previste dall'art. 8, quinto comma, della citata legge n. 1150 relativamente all'obbligo medesimo”, nonché “l'approvazione dei piani regolatori generali; la autorizzazione e l'approvazione delle relative varianti, ivi comprese quelle soggette a procedimento speciale in quanto connesse agli insediamenti scolastici, universitari ed ospedalieri”.

<sup>9</sup> Previsto originariamente dall'art. 34 della legge n. 1150 del 1942 (I Comuni sprovvisti di piano regolatore dovranno includere nel proprio regolamento edilizio un programma di fabbricazione, con l'indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi, nonché con la precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona. Potranno anche indicare le eventuali direttrici di espansione), fu successivamente regolato dalla legge n. 765 del 1967. Con il d.P.R. n. 8 del 1972 le competenze per l'approvazione e la modifica passarono alla Regione (e per essa alla giunta regionale). Questo strumento urbanistico può considerarsi ormai scomparso in quanto le Regioni, con le loro leggi urbanistiche, hanno progressivamente imposto l'obbligatorietà del P.R.G. per tutti i comuni.

<sup>10</sup> Per il piano particolareggiato esecutivo, disciplinato dagli artt. 13-17 della legge n. 1150 del 1942, modificato dalla legge n. 765 del 1967, non è previsto un termine entro cui il Comune lo debba elaborare. Con il d.P.R. n. 8 del 1972 le competenze per l'approvazione e la modifica del PPE passarono alla Regione (e per essa alla giunta regionale). Successivamente, con la legge n. 47 del 1985, art. 24, il legislatore statale, al fine di snellire le procedure urbanistiche ed edilizie, decise che “non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi”. Di conseguenza, il PPE, il PEEP e il PIP, diventano efficaci con l'approvazione del Consiglio comunale. La stessa disposizione prevedeva anche che “le regioni emanano norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti (attuativi indicati), al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei

- F) Piano esecutivo convenzionato (PEC)<sup>11</sup>
- G) Piano di zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP)<sup>12</sup>
- H) Piano per insediamenti produttivi (PIP)<sup>13</sup>
- I) Piano di recupero del patrimonio edilizio esistente (PdIR)<sup>14</sup>

---

soggetti pubblici e privati” e, infine che “i comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi”, e che “sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali”.

Il piano particolareggiato implica spesa pubblica per l'infrastrutturazione del territorio e, a tal fine, la legge n. 10 del 1977 ha previsto i piani pluriennali di attuazione (PPA). Infatti, all'art. 13 questa disponeva “L'attuazione degli strumenti urbanistici generali avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone - incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione - nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni”, rimettendo alla regione, “con propria legge, il contenuto ed il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione, nonché l'individuazione dei Comuni esonerati (...) dall'obbligo di dotarsi di tali programmi e prevedendo le forme e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti”.

<sup>11</sup> Si tratta del titolo dato al piano di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge n. 1150 del 1942. È ad iniziativa dei privati, quando non è obbligatorio, e richiede la stipula di una convenzione con il Comune che viene approvata con deliberazione del Consiglio. La convenzione impone la cessione di aree al Comune da parte dei privati per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria ed onera questi di sostenere le spese per quelle secondarie. Il termine di durata è di 10 anni.

<sup>12</sup> Il piano per l'edilizia economica e popolare è uno strumento attuativo dei piani urbanistici generali che è obbligatorio per i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che sono capoluoghi di provincia; gli altri comuni possono procedere alla formazione del PEEP; la Regione può imporre consorzi tra i comuni per la formulazione del PEEP. La deliberazione del PEEP spetta al Consiglio comunale e l'approvazione spettava alla Regione, già a partire dalla legge n. 865 del 1971 (art. 7) e per essa alla Giunta regionale. Successivamente, con la legge n. 47 del 1985, art. 24, il legislatore statale, al fine di snellire le procedure urbanistiche ed edilizie, decise che “non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi”. La funzione del PEEP è decennale.

<sup>13</sup> Introdotto con la legge n. 865 del 1971 (art. 27) a completamento delle disposizioni della legge n. 1150 del 1942 e della legge n. 675 del 1967 che prevedevano la necessità di aree da destinare all'insediamento di attività produttive come zona D, assoggettandola a specifici standard edilizi e urbanistici. Il PIP è uno strumento attuativo delle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali e ha valore di PPE. Esso ha carattere facoltativo e durata decennale. La scelta del Comune di dotarsi del PIP è sottoposta ad autorizzazione da parte della Regione. L'iter di approvazione è stato snellito con la legge n. 47 del 1985, art. 24, con cui il legislatore statale decise che “non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi”.

<sup>14</sup> La previsione del piano di recupero del patrimonio edilizio esistente (PdIR) è contenuta nella legge n. 457 del 1978, articoli 27 e 28. Riguardano “le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente i mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso”. Inoltre, “dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature.” L'individuazione di dette zone spetta ai Comuni nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, che con deliberazione del consiglio individuano “gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero”. L'adozione del PdIR è sottoposta a termine che se non rispettato fa decadere i vincoli. La sua formazione è deliberata dal consiglio comunale e segue le prescrizioni di formazione del PPE. Le attività edilizie del piano spettano ai privati, le attività urbanistiche ai comuni.

## TABELLA B

### LEP – PROCEDIMENTI EDILIZI

LEP <sup>1</sup>							
a) Partecipazione	X	X	X	X	X	X	X
b) Responsabile	X	X	X	X	X	X	X
c) Termine concl.	X	X	X	X	X	X	X
d) Misura tempi concl.							
e) Accesso docum.	X	X	X	X	X	X	X
f) Durata massima							
<b>PROCEDIMENTI EDILIZI<sup>2</sup></b>	A	B	C	D	E	F	G

#### Procedimenti edilizi

A) Permesso di costruire<sup>3</sup>

B) SCIA in alternativa al permesso di costruire<sup>4</sup>

C) Segnalazione certificata di agibilità<sup>5</sup>

D) Permesso di costruire convenzionato<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Sulla colonna delle ordinate sono indicati i LEP definiti dall'art. 29, comma 2-bis della legge n. 241 del 1990: "Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento (art. 10), di individuarne un responsabile (art. 4), di concluderlo entro il termine prefissato (art. 2, comma 2, 3, 4 e 5), di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis) e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa (art. 22), nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis)".

<sup>2</sup> Sulla colonna delle ascisse sono indicati i procedimenti edilizi, previsti dal T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), e la ricognizione dei LEP tiene conto esclusivamente di quanto previsto in quest'ultimo.

<sup>3</sup> Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire è previsto dall'art. 20 del T.U. Il comma 8 dell'articolo disciplina, allo scadere del termine per l'adozione del provvedimento, la formazione del silenzio assenso.

<sup>4</sup> La disciplina della SCIA in alternativa al permesso di costruire è prevista all'art. 23 del T.U., il quale dispone che la SCIA sia presentata allo sportello unico almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori (comma 1), in modo da consentire al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale, entro il termine del comma 1, di effettuare il riscontro sull'assenza di una o più delle condizioni stabilite, sì da notificare all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento (comma 6).

<sup>5</sup> L'art. 24 del T.U. disciplina la presentazione della Segnalazione certificata di agibilità che consente l'utilizzo delle costruzioni dalla data di presentazione di questa allo sportello unico. Si applica l'art. 19, commi 3 e 6-bis della legge n. 241 del 1990 (comma 6), e cioè il termine 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, per accertare da parte dell'Amministrazione competente la carenza dei requisiti e dei presupposti di cui all'art. 24, comma 1, T.U., e per l'esercizio del potere di dichiarazione di inagibilità di un edificio o di parte di esso (art. 26 T.U.).

<sup>6</sup> Il permesso di costruire convenzionato, previsto dall'art. 28-bis del T.U., è rilasciato qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata (comma 1). "La convenzione, approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale, specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi" (comma 2). Il procedimento di formazione del permesso di costruire

E) Permesso in sanatoria<sup>7</sup>

F) Certificato di destinazione urbanistica<sup>8</sup>

G) Autorizzazione inizio lavori in zona sismica<sup>9</sup>

---

convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte (permesso di costruire). Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento).

<sup>7</sup> L'art. 36 del T.U., nel disciplinare l'accertamento della conformità edilizia, prevede, nel caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, la fattispecie del permesso in sanatoria, qualora "l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda" (comma 1) e "sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata" (comma 3).

<sup>8</sup> Il certificato di destinazione urbanistica contiene le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata e trova la sua disciplina nell'art. 39 del T.U. Questi certificati sono allegati agli "atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni", che in assenza sarebbero nulli. "Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti, non siano intervenute modificazioni degli strumenti urbanistici" (comma 3). "In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi" (comma 4).

<sup>9</sup> Secondo l'art. 94 del T.U., nelle località sismiche, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione (comma 1). L'autorizzazione è rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta (comma 2). Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di autorizzazione si intende formato il silenzio assenso. Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio assenso ai sensi del primo periodo, lo sportello unico per l'edilizia rilascia, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie in vase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti (comma 2-bis).

## TABELLA C

### LEP – INTERVENTI EDILIZI

LEP <sup>1</sup>										
a) EDILIZIA LIBERA	X									
b) CILA		X		X						
c) SCIA			X		X	X				
c1) SCIA/AUTORIZZAZ.							X	X		
d) AUTORIZZAZIONE + SILENZIO ASSENSO							X	X	X	X
e) CONF. DI SERVIZI							X	X	X	X
<b>INTERVENTI EDILIZI<sup>2</sup></b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>	<b>L</b>

### INTERVENTI EDILIZI

A) "interventi di manutenzione ordinaria"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sulla colonna delle ordinate sono indicati i Lep definiti dall'art. 29, comma 2 - ter della legge n. 241 del 1990: "Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni (art. 18-bis), la segnalazione certificata di inizio attività (art. 19) e il silenzio assenso (art. 20) e la conferenza di servizi (art. 14), salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano".

<sup>2</sup> Sulla colonna delle ascisse sono indicati gli interventi edilizi, previsti dal T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001), e la ricognizione dei Lep tiene conto esclusivamente di quanto previsto in quest'ultimo.

<sup>3</sup> Gli interventi di manutenzione ordinaria (art. 3, comma 1, lett. a), TU n. 380 del 2001) rientrano nell'attività edilizia libera; vanno aggiunti, altresì, tutti gli interventi specificati nell'art. 6, introdotti dal decreto legislativo n. 222 del 2016. Questi sono:

a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);

a-bis) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;

b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

b-bis) gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche;

c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;

- B) "interventi di manutenzione straordinaria leggera".
- C) "interventi di manutenzione straordinaria pesante"<sup>4</sup>.
- D) "interventi di restauro e di risanamento conservativo leggero".
- E) "interventi di restauro e di risanamento conservativo pesante"<sup>5</sup>.
- F) "interventi di ristrutturazione edilizia semplice o leggera".
- G) "interventi di ristrutturazione edilizia pesante"<sup>6</sup>.
- H) "interventi di nuova costruzione in presenza di strumenti urbanistici".
- I) "interventi di nuova costruzione in assenza di strumenti urbanistici"<sup>7</sup>.
- L) "interventi di ristrutturazione urbanistica"<sup>8</sup>.

---

d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;

e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;

e-bis) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale;

e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrati e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-sexies, del presente testo unico, o degli impianti di cui all'articolo 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al d.lgs. n. 259 del 1 agosto 2003, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;

e-sexies) le vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato.

<sup>4</sup> Gli interventi di manutenzione straordinaria (art. 3, comma 1, lett. b) richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato; il d.lgs. n. 222 del 2016 ha finito con il distinguere tra "manutenzione straordinaria pesante", attuabile solo con la segnalazione certificata e "manutenzione straordinaria leggera", per la quale sarebbe sufficiente una CILA.

<sup>5</sup> Anche gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità, sono stati distinti in "restauro e risanamento conservativo pesante", che richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato, e "restauro e risanamento conservativo leggero", attuabile con la presentazione di una CILA.

<sup>6</sup> Gli interventi di ristrutturazione. Sono gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; vi sono ricomprese le opere di demolizione e ricostruzione. Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono stati distinti in "semplici" o "leggeri", per i quali è sufficiente la SCIA, e "pesanti" e con riferimento a questi il titolo abilitativo dell'intervento è normalmente il permesso di costruire (autorizzazione), la cui disciplina è contornata dal complesso dei Lep procedurali, cui si aggiungono i Lep della conferenza dei servizi (ove occorra) e del silenzio-assenso. Pur tuttavia, è possibile in questi casi procedere con una SCIA, in modo alternativo all'autorizzazione.

<sup>7</sup> Gli interventi di nuova costruzione sono quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Si tratta di interventi di particolare rilievo che la legislazione ha distinto a seconda che intervengono o meno in presenza di strumenti attuativi, oltre che di pianificazione generale. Per questi ultimi, infatti, è sufficiente una SCIA in modo alternativo all'autorizzazione. In assenza di strumenti attuativi è sempre necessario il permesso di costruire (autorizzazione).

<sup>8</sup> Gli interventi di ristrutturazione urbanistica sono rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale, richiedono sempre il permesso di costruire, salvo le opere rivolte all'eliminazione delle barriere architettoniche, le quali, invece, rientrano nell'attività edilizia libera.

## II.2 Standard urbanistici

D.M. n. 1444/'68	STANDARD MINIMI TRA SPAZI PUBBLICI E INSEDIAMENTI RESIDENZIALI*	RAPPORTI MASSIMI TRA INSEDIAMENTI INDUSTRIALI E SPAZI PUBBLICI	LIMITI DENSITÀ EDILIZIA	LIMITI ALTEZZA EDIFICI	DISTANZA MINIMA TRA I FABBRICATI**
<b>ZONA A</b>	18 mq di spazio pubblico per abitante e se il Comune non trova spazi deve precisare come assicura lo standard	Per 100 mq di pavimento costruito, almeno 40 mq di spazio di cui almeno il 50% destinato a parcheggi.	Per interventi conservativi, densità non superiore a quella preesistente; per eventuali interventi nuovi, densità non superiore al 50% della densità della zona e comunque non oltre i 5mc/mq.	Per operazioni di risanamento conservativo, altezza massima non oltre gli edifici preesistenti; per nuovi edifici, altezza non superiore a quelli circostanti.	Per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale.
<b>ZONA B</b>	18 mq di spazio pubblico per abitante e se il Comune non trova spazi deve trovarli in aree adiacenti	Per 100 mq di pavimento costruito, almeno 40 mq di spazio di cui almeno il 50% destinato a parcheggi.	Densità come prevista nei piani. Per interventi su singoli edifici, la densità non va oltre a: - 7mc/mq per Comuni sopra i 200mila abitanti; - 6mc/mq per Comuni tra i 50mila e i 200mila abitanti; - 5mc/mq per Comuni inferiori a 50mila abitanti.	L'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti

D.M. n. 1444/'68	STANDARD MINIMI TRA SPAZI PUBBLICI E INSEDIAMENTI RESIDENZIALI*	RAPPORTI MASSIMI TRA INSEDIAMENTI INDUSTRIALI E SPAZI PUBBLICI	LIMITI DENSITÀ EDILIZIA	LIMITI ALTEZZA EDIFICI	DISTANZA MINIMA TRA I FABBRICATI**
ZONA C	18 mq di spazio pubblico per abitante; 12 mq (di cui almeno 4 per scuole) per Comuni al di sotto dei 10.000 abitanti o superiori ma di recente insediamento e con densità fondiaria bassa; per le zone C vicine ad aree naturalistiche particolari, almeno 15 mq di attrezzature verde pubblico.		Densità come prevista nei piani, non previsti specifici limiti.	se contigue o in diretto rapporto visuale con zone del tipo A): le altezze massime dei nuovi edifici non possono superare altezze compatibili con quelle degli edifici delle zone A).	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti; è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml 12.
ZONA D		Per nuovi insediamenti industriali, almeno il 10% di spazi pubblici; per nuovi insediamenti commerciali, per ogni 100 mq di pavimento di edifici, almeno 80 mq di spazio pubblico di cui almeno il 50% destinato a parcheggio (per zona D, E, F).		Le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti

<b>D.M. n. 1444/'68</b>	<b>STANDARD MINIMI TRA SPAZI PUBBLICI E INSEDIAMENTI RESIDENZIALI*</b>	<b>RAPPORTI MASSIMI TRA INSEDIAMENTI INDUSTRIALI E SPAZI PUBBLICI</b>	<b>LIMITI DENSITÀ EDILIZIA</b>	<b>LIMITI ALTEZZA EDIFICI</b>	<b>DISTANZA MINIMA TRA I FABBRICATI**</b>
<b>ZONA E</b>	6 mq di spazi pubblici per abitante, complessivamente divisi tra attrezzature scolastiche e di interesse generale.		Massimo 0,03mc/mq.	le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti
<b>ZONA F</b>	15 mq di spazio verde, destinato a parchi urbani, per abitante.			le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti

\* Regola generale: 18 mq per abitante (così ripartiti = istruzione: 4,5 mq; edifici di interesse generale: 2 mq; parcheggi: 2,5 mq; verde e parchi: 9 mq)

\*\* Le distanze minime tra fabbricati – tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) – debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

- ml. 5,00 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7.
- ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15;
- ml. 10,000 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15.

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa.

Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche.

## **Sottogruppo n. 7 - Porti e aeroporti civili - Grandi reti di trasporto e di navigazione**

### **Schema di relazione**

1. Il Sottogruppo ha, preliminarmente, preso in esame le disposizioni che direttamente fissano gli obiettivi del CLEP, con particolare riferimento alle tematiche oggetto del Sottogruppo.

A tal riguardo, si è tenuto particolare conto della esigenza, espressa dall'art. 1, comma 791, L. 197/22, del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”.

Il Sottogruppo ha proceduto in primis alla individuazione dei diritti civili e sociali rilevanti nel perimetro della sua indagine, per poi soffermarsi sulla incidenza delle infrastrutture e dei servizi di trasporto nel determinare ovvero diminuire quel “divario territoriale” che si mira a superare. Il Sottogruppo rileva che tale “divario” va inteso non solo come differenza qualitativa ma, spesso e in primo luogo, come distanza fisica che va ridotta per il pieno godimento delle prestazioni.

Il Sottogruppo ha adottato un criterio sostanziale per la individuazione dei diritti civili e politici, ritenendo che questi siano desumibili anche da disposizioni della Costituzione che pongono in capo alla Repubblica, ovvero alle sue articolazioni territoriali, obblighi nei confronti dei cittadini; nonché da disposizioni di fonte sovranazionale che vincolano l'Italia ai sensi dell'art. 11 e dell'art. 117, I comma, Cost.

In tale ottica il Sottogruppo evidenzia quanto previsto dalle seguenti disposizioni della Costituzione:

- Art. 16 sulla libertà di circolazione
- Art. 35 sui diritti degli emigrati
- Art. 38 sulla tutela dei disabili
- Art. 44, II comma, sullo status delle zone montane

- Art. 119, V comma, sulla coesione e la solidarietà sociale e la rimozione degli squilibri economici e sociali
- Art. 119, VI comma, sulla rimozione degli svantaggi derivanti dalla insularità.
- Tali disposizioni vanno lette alla luce di quanto previsto ed imposto dall'art. 3, II comma, Cost.

A livello sovranazionale il Sottogruppo ha individuato ulteriori disposizioni sui quali fondare i diritti civili e sociali:

Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, l'art. 25 sui diritti degli anziani, l'art. 26 sull'inserimento dei disabili, l'art. 36 sull'accesso ai servizi d'interesse economico generale (di cui i servizi di trasporto costituiscono un aspetto importante).

Nel Trattato sull'Unione Europea, l'art. 3.3. sulla promozione della coesione economica, sociale e territoriale.

Ancora più specificamente, il Sottogruppo desidera attirare l'attenzione – con riguardo alla determinazione della “soglia di spesa costituzionalmente necessaria” (di cui al citato art. 1, comma 791) – quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che statuisce una competenza concorrente nelle materie della coesione economica, sociale e territoriale, dei trasporti e delle reti transeuropee (art. 4.2.) e fissa condizioni e procedure per il finanziamento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto (artt. 14, 93, 96, 170) con particolare attenzione alle regioni meno favorite o che presentano svantaggi naturali e a quelle insulari e di montagna (art. 174).

Va poi considerata la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con L. 3.3.2009, n.18.

Effettuata tale generale ricognizione normativa, il Sottogruppo ha concentrato la sua attenzione su una intelaiatura per così dire tridimensionale:

- a) per un verso le modalità di trasporto, via aerea, via mare, su ferro, su gomma ed il trasporto pubblico locale e connesse infrastrutture (aeroporti, stazioni marittime, stazioni ferroviarie, autostazioni).
  - b) Per altro verso la specificità territoriale, tenendo presenti le peculiarità delle aree periferiche, di quelle insulari e di quelle ultra-periferiche.
  - c) Infine, lo status dei destinatari delle prestazioni, ed in particolare i disabili, gli anziani, gli studenti, i lavoratori.
- A. Con riguardo alle modalità di trasporto, il Sottogruppo ha tenuto presente, in via di prima approssimazione, la copiosa regolamentazione comunitaria in materia ed in particolare:
- Il Regolamento (CE) n. 261/2004 [*Regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*]
  - Il Regolamento (CE) n. 1107/2006 [*Diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo*]
  - Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 [*Diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*]
  - Il Regolamento (UE) N. 1177/2010 [*Diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne*]
  - Il Regolamento (UE) N. 181/2011 [*Diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*]
  - Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale (TPL), tenendo conto non solo dell'espletamento di servizi urbani, ma anche suburbani ed extraurbani, sia su ferro che su gomma, si è preso atto della intersezione fra la disciplina comunitaria e quella nazionale.
2. A stretta regola, il Sottogruppo ritiene che dovrebbe in primo luogo stabilirsi (tanto più nella prospettiva *de iure condito*) quali siano i diritti civili e sociali ai quali corrispondano prestazioni (evidentemente amministrative), delle

quali possano poi determinarsi i livelli essenziali da garantire quale che sia l'assetto dei confini di competenza tra Stato e Regioni.

È di intuitiva constatazione che il riferimento di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. vada inteso come attinente ad obblighi di prestazione volti al soddisfacimento di interessi tutelati (anche) *sub specie* di pretesa soggettiva (salvo distinguere se la pretesa sia il contenuto esclusivo della situazione soggettiva ovvero una componente ausiliaria a presidio di "effettività": con conseguenze non trascurabili sul piano della allocazione delle relative attribuzioni normative ed amministrative) a livello costituzionale: altrimenti opinando, la suddetta determinazione dei livelli essenziali trasmoderebbe in realtà in una potenziale limitazione dell'autonomia regionale oltre la soglia espressamente prevista, per quanto qui interessa, dalla cit. disposizione della Carta.

Altrettanto evidente è che tale operazione preliminare ha funzione essenziale per quanto attiene alla verifica se e in che misura alle materie di cui all'art. 117, co. 3, Cost. corrispondano diritti civili e sociali che implicino garanzie di livelli essenziali di prestazione.

È chiaro che non è questa la sede per provvedere a tali compiti.

Deve nondimeno segnalarsi che una importante (e non obliterabile) indicazione è data dal termine *prestazioni*, che univocamente evoca (ancor più alla luce dei principi costituzionali ai quali, com'è ben noto, non è affatto sconosciuta una terminologia per così dire "civilistica") i rapporti debito/credito che, com'è stato lucidamente dimostrato in dottrina, caratterizzano le relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione in materia di obbligazioni pubbliche.

Ciò posto, dovrebbe allora trattarsi di "incrociare" i dati e verificare:

- quali siano le posizioni di diritto a prestazione che corrispondano alle materie di cui all'art. 117, co. 3, Cost.;

- quali siano i livelli essenziali di dette prestazioni (con specifica rilevanza, *in casu*, della scelta relativa alla prospettiva da assumere, se *de iure condito* o *de iure condendo*).

Ed è appena il caso di avvertire che dovrebbe trattarsi di corrispondenza diretta, atteso che ove si utilizzasse un criterio più “lasco”, si finirebbe, inevitabilmente, per includere tra gli ambiti da considerare tutti quelli che interferiscano, se così può dirsi, con i numerosi “valori” sottesi all’ampio catalogo delle libertà e dei diritti costituzionali.

Sembra necessario considerare altresì che valori ed interessi equiordinati (di rango costituzionale ed europeo) limitano viceversa anche le politiche di promozione, le azioni positive, in quanto basate (va da sé) su risorse pubbliche e/o sulla limitazione dell’autonomia dei privati e, quindi, con effetti di conseguente limitazione *iure publico* proprio in quei settori nei quali, viceversa, vale in linea generale una “immunità” dalle intromissioni dei pubblici poteri e dalla conseguente imposizione di doveri correlativi ai diritti.

È del resto ben noto il dibattito dottrinale che ha visto prevalere la tesi che esclude la generale implicazione di un diritto ai mezzi sotteso ad ogni situazione giuridica soggettiva individuale favorevole di rango costituzionale.

Per tali ragioni, si è ritenuto che non potesse assumersi quale criterio ordinatore quello della mobilità e delle situazioni soggettive (*poteri, funzioni, diritti, doveri*) ad essa connessi.

Il tema è senza dubbio di importanza fondamentale: la *mobilità* va infatti annoverata tra gli interessi generali di essenziale rilievo affidati alla cura dei pubblici poteri, anche per la sua strumentalità rispetto al soddisfacimento di altri interessi, individuali e collettivi.

A ciò corrisponde, sul piano costituzionale, il diritto di circolare e soggiornare liberamente su tutto il territorio nazionale: non anche, però –

sempre a livello della Carta fondamentale – una pretesa individuale alla predisposizione, da parte dei poteri medesimi, delle infrastrutture necessarie alla circolazione o alla fornitura dei mezzi.

Con ogni evidenza, infatti, le relative scelte devono essere compiute nelle sedi di determinazione collettiva, affinché corrispondano (almeno presuntivamente) alle esigenze del più ampio numero di soggetti.

In tale prospettiva, va considerata la rilevanza dei diritti politici, in funzione di promozione, stimolo e controllo delle decisioni che riguardino quegli interessi collettivi che, se pure “frazionabili” per effetto di specifiche discipline sub-costituzionali (nella prospettiva della conservazione delle utilità in concreto acquisite), non siano tuttavia configurati (com’è invece il caso dei più tipici diritti a prestazione, come quelli, ad es., degli artt. 32, 34, 36 e 38 Cost.).

Questa impostazione prospettica appare viepiù cogente laddove, come pare essere emerso dalle discussioni in sede plenaria, si intenda procedere ad una definizione che si imponga anche in aree nelle quali sia presente anche od esclusivamente attività economica privata (oltre quella dedotta in accordi di servizio pubblico), o comunque a forte vocazione concorrenziale, e, quindi, con riferimento a rapporti contrattuali che si vorrebbe pertanto conformare quanto ai contenuti in relazione agli standard di prestazione normativamente individuati.

3. Questa la ricognizione suddivisa per mezzo di trasporto e suo ambito territoriale:

### **Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi aerei ed aeroportuali**

Il trasporto aereo rappresenta per sua natura un mezzo di trasporto globale e la relativa disciplina trova i propri cardini di riferimento a livello internazionale, oltreché a livello europeo e nazionale.

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (o LEP) nell’ambito del settore aereo, dunque, non può non tener conto di quanto già dettagliatamente definito

(in materia, a titolo esemplificativo, di tutela dei diritti dei passeggeri, di accessibilità alle infrastrutture, di qualità del servizio, di *safety* e *security*), dalle vigenti fonti sovranazionali ed internazionali (Convenzioni internazionali, normativa ICAO, ECAC, Regolamenti e direttive UE), prima ancora che da quelle nazionali (codice della navigazione, leggi nazionali, Regolamenti e provvedimenti ENAC).

Si riporta di seguito, ad esempio, l'elenco della legislazione internazionale, comunitaria e nazionale in vigore, di interesse per i diritti dei passeggeri in caso di disservizio:

- Codice della Navigazione;
- Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato;
- Regolamento (CE) 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»);
- Decreto Legislativo 6 agosto 2015, n. 130, recante Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori);
- Decreto Legislativo n. 69 del 27 gennaio 2006, recante Disposizioni sanzionatorie per la violazione del Regolamento (CE) 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato;
- Decreto Legislativo n.79 del 23 maggio 2011, recante Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione

della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio;

- Regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti;
- Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929, nel testo modificato dal protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955;
- Convenzione di Montreal del 1999;
- Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti;
- Regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2005 relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE;
- Direttiva 90/314/CEE del Consiglio del 13 giugno 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso";
- Decreto Legislativo n. 206 del 6 settembre 2005, Codice del consumo, che abroga il d.lgs. n. 111 del 17 marzo 1995, di attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»;
- Regolamento (CE) n. 323/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2299/89 relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS);
- Legge 24 novembre 1981, n. 689, recante disposizioni in materia di sanzioni amministrative;
- Doc.30 ECAC Part I - ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Facilitation;

- Sentenze della Corte di Giustizia europea  
(<https://www.enac.gov.it/la-normativa/normativa-internazionale/normativa-europea/sentenze>);

- Orientamenti interpretativi relativi al Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri.

Ancora, senza pretesa di esaustività, in materia di passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta (PRM) si possono citare le seguenti fonti:

- Regolamento Comunitario n.1107/2006, Diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta;
- Orientamenti interpretativi per l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1107/2006;
- Decreto Legislativo n.24 del 24 febbraio 2009, "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo";
- Circolare Enac GEN 02B
- Regolamento (CE) 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»), versione consolidata al 1° marzo 2013
- Regolamento Comunitario n.261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91
- Decreto Legislativo 6 agosto 2015, n. 130 - Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori,

che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)

- Decreto Legislativo del 6 settembre 2005, n. 206, "Codice del consumo", che abroga il d.lgs. n. 111 del 17 marzo 1995, di attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»
- Direttiva 90/314/CEE del Consiglio del 13 giugno 1990 concernente i Viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»;
- Doc.30 ECAC Part I - ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Facilitation - 12th edition/May 2018 - Amendment n.1;
- Carta dei Diritti del Passeggero - Informazioni al volo.

Si tratta di normative che, in virtù del loro elevato livello di dettaglio e del loro contenuto squisitamente tecnico, oltretutto del loro carattere trasversale, già definiscono i requisiti che debbono essere rispettati dagli operatori del settore nella erogazione del servizio in favore dei passeggeri.

A ciò si aggiunga, inoltre, che L'ENAC adotta la Carta dei Servizi (CdS) ai sensi dell'articolo 32, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, che dispone la pubblicazione della Carta dei Servizi e degli standard di qualità dei servizi pubblici. La Carta dei Servizi è uno strumento informativo finalizzato a orientare l'utenza nella rete dei servizi erogati e a rendere noti gli standard qualitativi che l'Ente si impegna a rispettare. La Carta dei Servizi ENAC intende promuovere un'adeguata informazione in un'ottica di trasparenza e garanzia dei diritti al fine di rafforzare il rapporto con gli utenti. Attraverso la Carta l'Ente individua, per ciascun servizio, gli standard qualitativi che si impegna a rispettare, illustrando al contempo le verifiche effettuate per confrontare i livelli di qualità raggiunti con quelli programmati. Nell'ambito delle attività di regolazione tecnica, certificazione, autorizzazione, vigilanza e controllo che l'ENAC svolge nel settore dell'aviazione civile in Italia, i servizi considerati nella Carta sono stati individuati tra quelli di maggiore impatto sull'utenza. In totale i servizi per i quali viene istituito il monitoraggio della qualità resa sono 40 e comprendono tutti i principali settori di azione dell'Ente: dalle certificazioni degli aeromobili e delle imprese

aeronautiche, alle licenze di pilotaggio, al rilascio delle autorizzazioni agli operatori UAS e degli attestati ai piloti UAS, alla trattazione dei reclami dei passeggeri a seguito di disservizi aeroportuali e dei vettori aerei.

Tanto premesso:

- l'attuale sistema di monitoraggio delle performance degli aeroporti si basa su livelli di servizio/ performance. Al riguardo i riferimenti principali sono stabiliti da ENAC nell'ambito del (i) Contratto di Programma – Piano della Qualità; (ii) Carta dei Servizi (Circolare GEN06); (iii) Carta dei Servizi PRM (Circolare GEN02B); (iv) Regolamento di Scalo – Minimi di Scalo.
- I LEP per gli aeroporti attengono invece alla garanzia dell'effettiva prestazione e non fanno riferimento al livello di qualità della prestazione erogata. Sono volti quindi alla garanzia per il passeggero di poter imbarcarsi sul/ sbarcare dal proprio volo. Di seguito alcuni esempi di LEP, a titolo esemplificativo e non esaustivo, validi per un aeroporto:
  - Garantire accessibilità landside ad almeno una modalità di trasporto pubblico;
  - Garantire il servizio di check-in coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di controlli di sicurezza coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di imbarco remoto/ a contatto coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di sbarco remoto/ a contatto coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di riconsegna dei bagagli coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di ristorazione coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di assistenza ai passeggeri a ridotta mobilità, in linea con la normativa in vigore;

- Garantire la presenza di servizi igienici ed il servizio di pulizia delle toilette e dell'aerostazione.

### **Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi marittimi e portuali**

Ai fini di una generale determinazione dei LEP relativi ai servizi marittimi e portuali può essere utile fare riferimento (considerandola di valore generale) alla Regolamentazione contenuta nella Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 96/2018 del 4 ottobre 2018 ("Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare"), Allegato A, in specie al Titolo II, il quale fissa:

- i parametri per la verifica delle condizioni minime di regolarità, dei livelli minimi annuali, degli eventuali servizi sostitutivi e dei tempi e modi di loro erogazione;
- la nozione di puntualità e gli indici per determinarla considerando la tipologia del naviglio e la distanza del tragitto;
- l'obbligo di dotarsi di tecnologie informatiche per il monitoraggio di tutti i dati relativi alla erogazione del servizio, ivi compresi gli eventuali fattori esterni;
- la natura, il contenuto e le modalità di diffusione delle informazioni da fornire alla utenza, prima e durante il viaggio;
- la necessità di dotarsi di reti di vendita a terra e telematici;
- gli standard di pulizia e di comfort dei mezzi;
- i contenuti del piano con le condizioni minime di accessibilità ai mezzi e alle infrastrutture, con particolare attenzione ai passeggeri con disabilità.

Ulteriori elementi possono trarsi dal Regolamento CEE n. 3577/92 - che, all'art. 4, stabilisce gli elementi che gli Stati devono considerare nell'individuare gli obblighi di servizio pubblico (e, cioè, esigenze relative ai porti da servire, alla regolarità e frequenza del servizio, alla capacità di fornitura del servizio e alle tariffe) - e dalla Deliberazione della Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019 ("Definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri

da, tra e verso le isole”), specie nella parte dell’Allegato che fissa lo schema del conseguente contratto di servizio (e le corrispondenti parti della Relazione illustrativa).

### **Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi ferroviari**

Quanto si è rilevato al paragrafo 2 pare atteggiarsi in modo particolarmente calzante alla materia ferroviaria (in ovvia considerazione della necessaria regolamentazione limitativa della circolazione del materiale rotabile): sia dal punto di vista pratico, sia dal punto di vista teorico, non è possibile configurare un vero e proprio diritto soggettivo di credito alla prestazione, da parte dell’Amministrazione, di una certa configurazione della rete.

Ci si rende ulteriormente conto che sarebbe più fragile che sottile il tentativo di far leva sulla materia delle grandi reti di trasporto per legittimare la fissazione da parte dello Stato (per di più con legge ordinaria) di *standard* destinati, indirettamente, a giovare ad un generico diritto alla mobilità, in realtà insuscettibile di puntualizzarsi in diretta relazione alla rete, l’accesso alla quale interessa l’utente soltanto nel complesso del rapporto contrattuale di trasporto (del resto è nota l’antica lucidissima opinione di Fadda, che criticava la scelta di fare delle strade ferrate beni demaniali): non pare, infatti, che l’art. 117, co. 2, lett. m), possa leggersi in funzione di strumento di generale determinazione statale di obiettivi di politica sociale, senza alcuno specifico nesso con la declinazione dei diritti a livello costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, del resto, pare escludere che la materia delle grandi reti di trasporto includa anche l’attività di trasporto.

Tanto più in regime di liberalizzazione, che ovviamente rende il quadro più complesso, attesa la “interferenza” del diritto costituzionale di iniziativa economica privata.

Il significato della locuzione “*grandi reti di trasporto*” con riferimento alla rete ferroviaria si chiarisce meglio tenendo presente l’evoluzione e l’attuale assetto giuridico della rete ferroviaria.

Essa è oggi in larghissima parte (16.781 Km su un totale di 20.436 Km) di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., società derivante dallo scorporo, nel 2001,

della Divisione Infrastruttura da Ferrovie dello Stato S.p.A., a sua volta risultante dalla trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato, deliberata, sulla base dell'art. 1, co. 3, decreto-legge n. 386 del 1991, dal CIPE (12 agosto 1992): si trattò, com'è noto, di una misura che si collocava nell'ambito dell'attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie europee e che perciò indirizzava verso la distinzione tra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura, considerando che “per stimolare la concorrenza nell'ambito dell'esercizio dei servizi di trasporto ai fini di un migliore confort e servizio agli utenti conviene che gli Stati membri mantengano la responsabilità generale dello sviluppo di un'infrastruttura ferroviaria adeguata”: un percorso che ha portato alla individuazione di una funzione di gestione (monopolistica) del servizio di adibizione di una infrastruttura per promuovere e garantire la concorrenza.

Di qui il definitivo compimento del passaggio dei beni che compongono l'infrastruttura dal regime demaniale (art. 822 c.c., con significativa collocazione nell'ambito del c.d. demanio accidentale) a quello dominicale privato (peraltro già avviato con la l. n. 201 del 1985).

Vengono in particolare rilievo, in tale ottica, l'art. 15 decreto-legge n. 16 del 1993 (conv. in l. n. 75 del 1993) e, soprattutto, l'art. 43 l. n. 448 del 1998, ai sensi del quale “l'acquisizione, l'attribuzione e la devoluzione dei beni immobili che risultano iscritti nel bilancio della società Ferrovie dello Stato S.p.A. al 31 dicembre 1997, così come certificato dalla società di revisione ed approvato dall'assemblea dei soci, si intendono avvenute a titolo di trasferimento di proprietà”.

Gli effetti di tale disposizione hanno poi trovato conferma nel decreto-legge n. 251 del 2011 e, in particolare, nel suo art. 1, co. 6-*bis*.

Con il distacco dell'infrastruttura di rete (quanto a titolarità e gestione) dall'attività di servizio (anche allorché dedotta in contratto di servizio pubblico) viene messo fuori campo ogni elemento che consenta di dedurre dalla demanialità di quella un sia pur labile elemento di nesso tra la rete e i diritti di uso dei cittadini/utenti (peraltro, come si è accennato, difficilmente conciliabile con la destinazione aziendale dei beni

suddetti anche allorché soggetti al regime dei beni pubblici e, tuttavia, affidati in *consegna* ad un plesso organizzativo via via più autonomo).

Viene piuttosto in rilievo un servizio di gestione dell'infrastruttura a beneficio diretto non già della generalità degli utenti (che, del resto, non possono utilizzarla, salvo che non si organizzino in forma imprenditoriale acquisendo i requisiti prescritti per ottenere la necessaria licenza), ma delle imprese ferroviarie e, quindi, di eque e trasparenti condizioni di concorrenza tra le stesse.

In tale ottica dispone il d.lgs. n. 112 del 2015, attuativo della direttiva 2012/34/UE, che, nell'ambito dello spazio ferroviario europeo unico (cfr. art. 11-sexies), detta le condizioni relative al suddetto servizio, erogato dal proprietario dell'infrastruttura in regime di concessione: lo Stato acquisisce infatti la disponibilità della rete a fronte dell'impegno, trasfuso nei contratti di programma, che, ai sensi dell'art. 15 d.lgs. n. 112 del 2015, affiancano l'atto di concessione, di contribuire agli investimenti destinati alla manutenzione straordinaria, al potenziamento ed allo sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari, alla manutenzione ordinaria, nonché ad altre prestazioni di provviste per consentire a RFI di sostenere gli oneri degli obblighi di servizio nei confronti delle imprese.

Nella concessione non compare (comprensibilmente) alcun riferimento agli utenti e tantomeno a loro situazioni soggettive protette.

A livello normativo nazionale, invece, compare soltanto la previsione dell'obbligo del gestore dell'infrastruttura di assicurare la manutenzione e la pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri (art. 11 d.lgs. n. 112 del 2015).

La normativa europea (e in particolare il regolamento n. 1371 del 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario) dedica alcune norme alla accessibilità e alla assistenza nelle stazioni ferroviarie a favore delle persone con mobilità ridotta (artt. 21 e 22).

## **Livelli essenziali delle prestazioni nel Trasporto Pubblico Locale**

### **Premessa**

La mobilità, come detto, è un valore per la cittadinanza e deve essere un obiettivo primario delle politiche pubbliche.

La mobilità è il presupposto di tutti i diritti civili e sociali della persona oltre che della tenuta e dello sviluppo del sistema economico e sociale complessivo.

La mobilità va garantita in una ottica di sostenibilità sociale, economica ed ambientale.

La mobilità locale presenta, allo stato, notevolissimi divari territoriali sia tra le aree nord, centro e sud del Paese sia all'interno di esse tra grandi aree metropolitane, aree urbane e aree rurali, insulari o montane.

La mobilità e, in specie, la realizzazione delle infrastrutture di trasporto e la erogazione di servizi di trasporto implica e presuppone erogazioni o prestazioni ampliative dell'attività privata ed implica e presuppone prestazioni idonee a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la dimensione organizzativa, e, in specie, un rapporto di utenza o di fruizione di infrastrutture pubbliche o in concessione.

La materia esige, pertanto, la definizione di LEP.

Quanto alla mobilità e in specie quanto al Trasporto Pubblico Locale (TPL) manca tuttavia una definizione dei livelli essenziali di servizio universale, da garantire attraverso il sussidio delle risorse pubbliche e conseguente determinazione dei loro costi standard.

Il DDL S. 2030, recante delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di trasporto pubblico locale e regionale, presentato nella XVIII legislatura, non ha avuto seguito.

La legge-delega sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009) aveva previsto la futura applicazione per il settore del trasporto pubblico regionale, di un criterio "misto" di finanziamento che tenesse conto, oltre che dei costi standard, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Non consta che tale indicazione abbia avuto seguito e che tali livelli siano mai stati definiti.

Manca anche la determinazione dei criteri per la definizione dei livelli di servizio, che avrebbero dovuto essere stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità (art. 27 DL 50/2017, v. infra).

Manca altresì una definizione dei fabbisogni di domanda di mobilità delle varie aree territoriali e, a fortiori, degli individui.

Sono stati definiti, di contro, costi standard. Vi è una notevole destinazione di risorse pubbliche al settore. Sussistono norme specifiche (per lo più di derivazione UE) protettive dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto locale (tramite autobus, tramvie o ferrovie metropolitane o locali) nonché a tutela del diritto alla mobilità dei disabili e persone con ridotta mobilità (PMR) in genere, dei residenti nelle zone montane o insulari.

Si è quindi in un settore materiale dove sussiste l'esigenza di definizione di LEP, ma questi sono stati definiti solo in misura molto limitata (v. infra) e senza una sistematicità.

Non sono, infine, approfondite le tematiche connesse all'accesso alle infrastrutture ed alle reti (che interessano solo indirettamente gli utenti e che sono disciplinate dal legislatore nazionale anzitutto ed essenzialmente in ottica di organizzazione del servizio e di concorrenza per e nel mercato).

Neppure sono approfondite le tematiche connesse alla programmazione, realizzazione e manutenzione delle infrastrutture di trasporto (se non in riferimento alla garanzia di accessibilità alle persone PMR) essendocisi, per ora, limitati ad una analisi del sistema di trasporto.

Le infrastrutture viarie sono, in massima parte, beni indivisi e la loro fruizione si pone, salvo eccezioni (aree a traffico limitato o strade in concessione) quale servizio indiviso e non tariffato.

Le infrastrutture ferroviarie e tramviarie locali sono beni non facilmente duplicabili e concesse al gestore del TPL. I servizi di TPL sono, invece, per lo più a fruizione divisibile, tariffabile e tariffata.

Non sono approfonditi, infine, i servizi pubblici di trasporto non di linea, ritenendosi la relativa disciplina statale essenzialmente fondata su esigenze concorrenziali.

### **Competenze amministrative**

Nell'attuale assetto delle competenze, lo Stato provvede al finanziamento del TPL, alle Regioni spettano la pianificazione e la programmazione dei servizi, agli Enti locali è affidata la gestione, compreso l'affidamento del servizio agli operatori e all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) sono affidati alcuni compiti regolatori.

Anche le Regioni e gli Enti locali contribuiscono al finanziamento dei servizi di TPL con quote rilevanti; inoltre, le Regioni determinano i bacini di mobilità e i relativi enti di governo ma gli Enti locali - soprattutto le città di maggiori dimensioni - pianificano con accezione più ampia le politiche per la mobilità e per i territori, in cui sono inserite necessariamente azioni ed interventi su infrastrutture e servizi di trasporto pubblico; le città metropolitane, gli enti di area vasta, i comuni e le associazioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti devono redigere i Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS) che devono essere coordinati con piani sovra-ordinati, come il Piano Regionale dei Trasporti, o sotto-ordinati, come il Piano Generale del Traffico Urbano.

Inoltre:

- allo Stato competono:
  - accordi, convenzioni e trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci, funzioni in materia

- di sicurezza, adozione di linee guida e principi quadro per la riduzione dell'inquinamento;
- definizione dei costi standard;
  - criteri di definizione dei livelli adeguati di servizio;
  - alle Regioni competono:
    - funzioni relative al servizio di trasporto pubblico di interesse regionale;
    - definizione piano regionale trasporti; individuazione servizi minimi e relative tariffe;
    - assegnazione risorse finanziarie da destinare all'esercizio e agli investimenti; istituzione e nomina degli enti di governo degli ambiti/bacini;
  - agli Enti locali competono:
    - funzioni locali in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale;
  - agli enti di governo degli ambiti/bacini competono:
    - partecipazione a funzioni di programmazione, stazione appaltante e gestione della procedura di affidamento dei servizi;
    - poteri del concedente verso l'impresa che gestisce il servizio;
  - all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) compete:
    - definizione degli obiettivi di efficacia ed efficienza che il gestore deve rispettare, oltre agli obiettivi di equilibrio finanziario;
    - definizione di regole cui devono uniformarsi gli enti di governo degli ambiti/bacini nelle procedure di gara.

### **Accesso al servizio**

L'accesso alle infrastrutture ed ai servizi pubblici di trasporto deve essere assicurato in condizioni di universalità, parità di trattamento e non discriminazione, nei limiti fisici o regolatori dell'infrastruttura o del servizio.

La condizione di disabilità e di PMR in genere non sono ragioni di discriminazione ma, piuttosto, di politiche attive per superare i limiti e le difficoltà derivanti da tale condizione.

Tale diritto universale e gli obblighi relativi alle politiche attive necessarie al superamento delle condizioni di disabilità e di PMR sono da configurarsi quali LEP.

### **Condizioni del servizio e diritti degli utenti**

Possono anzitutto trarsi LEP relativi alle condizioni minime ed essenziali del servizio dalla disciplina sui diritti degli utenti.

Disciplina in parte di derivazione UE in parte nazionale. Quest'ultima, a livello statale, in larga parte definita dall'ART nell'ambito delle sue funzioni regolatorie.

All'ART sono conferiti poteri:

ex art. 37 comma 2, lettera d) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 di *“stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta”*);

ex art. 37, comma 2, lettera e), di definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

Quanto alle fonti UE si segnalano, anzitutto:

- Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 [*Diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*]
- Il Regolamento (UE) N. 181/2011 [*Diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*]

Quanto alle fonti nazionali si segnalano:

- d.lgs. n. 70 del 2014
- d.lgs. n. 169 del 2014

Quanto agli atti regolatori dell'ART si segnalano:

- la delibera n. 52/2014 sul procedimento sanzionatorio per la violazione dei diritti degli utenti dei servizi ferroviari;
- la delibera n. 4/2015 sul procedimento sanzionatorio per la violazione dei diritti degli utenti dei servizi effettuati con autobus;
- la delibera n. 48/2017, con la quale è stato approvato l'atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201 del 2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2012, e, in 3 particolare, la Misura n. 4 che stabilisce che gli obblighi di servizio pubblico garantiscano “almeno le condizioni minime di qualità dei servizi ed il contenuto minimo dei diritti degli utenti definiti ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettere d) ed e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nonché il rispetto dei diritti dei passeggeri di cui ai relativi Regolamenti europei e disposizioni nazionali di esecuzione” (punto 1) e che “Rientra tra le condizioni minime di qualità dei servizi (...) una adeguata offerta di servizi negli orari nei quali maggiormente si concentra l'utenza che si sposta per ragioni di lavoro o di studio, come ad esempio nelle fasce orarie di punta dei periodi non festivi” (punto 2);
- la delibera n. 16/2018, con la quale sono state dettate le Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (allegato A alla delibera n. 16/2018; la delibera n. 16/2018, peraltro, si occupa anche delle condizioni minime di qualità che i gestori delle infrastrutture devono assicurare. In particolare, questi ultimi sono chiamati al rispetto dei seguenti obblighi: informare adeguatamente i cittadini all'interno della stazione; garantire condizioni minime di pulizia e comfort nei locali aperti al pubblico in stazione, condizioni minime per consentire l'accessibilità in autonomia alle

stazioni per tutti gli utenti, in particolare le PMR, condizioni minime per garantire un adeguato servizio di assistenza per le PMR, condizioni minime di sicurezza all'interno della stazione);

- la delibera n. 106/2018, recante Contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto via ferrovia connotati da OSP;
- la delibera n. 28/2021, recante Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami

Da tali discipline regolatorie appare possibile estrarre le condizioni minime per definire i LEP del TPL.

### **Persone con Mobilità Ridotta PMR**

Quanto alle persone PMR, sempre sulla scorta della disciplina UE e della richiamata disciplina nazionale, l'ART ha introdotto una ampia e differenziata disciplina di tutela.

Con la delibera n. 16/2018 (ferroviario OSP) ha previsto:

- l'accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico (adozione del piano operativo per l'accessibilità (POA) con il coinvolgimento delle rappresentanze dei consumatori, delle associazioni dei passeggeri e delle PMR);
- modalità di fornitura del servizio sostitutivo (treno, bus, taxi): garantire il raggiungimento della destinazione anche alle PMR, con equivalenti servizi di assistenza;
- informazioni su disponibilità a bordo di posti dedicati a PMR: modalità e tempistiche di richiesta e prenotazione per assistenza a bordo e in stazione e per i servizi dedicati a PMR;
- possibilità per le PMR di acquistare il biglietto a bordo senza sovrapprezzo, se nella stazione di partenza non sia presente un canale a loro accessibile.

Con la delibera n. 106/2018 (ferroviario OSP) ha previsto:

- diritto all'informazione in caso di eventi che comportino variazioni delle condizioni di accesso e fruibilità dei servizi e delle stazioni per gli utenti PMR;
- obbligo di consultazione delle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti con disabilità o PMR in merito a chiarezza, completezza e fruibilità delle informazioni rese;
- diritto a ottenere un indennizzo, nel caso di mancato ripristino nei termini previsti della disponibilità di infrastrutture o dotazioni delle stazioni.

Con la delibera n. 154/2019 (misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia) ha previsto che le condizioni minime di qualità dei servizi riguardano anche l'accessibilità delle PMR e possono essere oggetto di specifico allegato al contratto di servizio e possono riguardare, tra l'altro:

- le caratteristiche del parco mezzi e accessibilità PMR;
- il piano investimenti per innovazione tecnologica e attrezzaggio PMR;
- le tariffe agevolate ai titoli di viaggio relative a utenti con disabilità o mobilità ridotta;
- la presenza di condizioni di disabilità e/o ridotta mobilità tra i criteri per la individuazione della domanda debole, impiego di dispositivi di trasporto dotati di: pianale ribassato, spazi idonei per carrozzine, segnalazione audio del percorso in prossimità della fermata; applicazione tariffe agevolate per gli utenti con disabilità o mobilità ridotta.

Con la delibera n. 28/2021 (ferroviario e autobus) ha previsto la accessibilità alle procedure di reclamo del gestore del servizio, gestore di stazione e gestore della piattaforma digitale con particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità.

Tali delibere sembrano già definire un adeguato contenuto di LEP in relazione al TPL.

## **Finanziamento del TPL**

Esiste il *Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario* (c.d. Fondo TPL), che è stato istituito nel 2013 dalla legge di Stabilità (legge n. 228/2012, articolo 1, comma 301).

Il Fondo (Rapporto MIMS) copre mediamente il 48% dei ricavi degli erogatori dei servizi di TPL, il 34% è coperto da ricavi tariffari, il 18% da risorse degli enti locali.

Al Sud la quota coperta dal Fondo è, peraltro, di circa il 68%, essendo minori i ricavi tariffari e le risorse locali. Le risorse per abitante sono, in senso assoluto, più alte al centro e al sud Italia e più basse al nord (considerando le sole regioni ordinarie).

La ripartizione del Fondo TPL tra le Regioni è stata dapprima fissata sulla base dei criteri definiti dal DPCM 11 marzo 2013, come modificato dal DPCM 7 dicembre 2015 e da ultimo dal DPCM 26 maggio 2017.

Le percentuali di ripartizione tra le regioni ordinarie (Tabella allegata al DM trasporti 11 novembre 2014 e al DPCM 26 maggio 2017, che modifica la precedente tabella allegata al DPCM del 2013) sono le seguenti:

- Abruzzo: 2,69%
- Basilicata: 1,55%
- Calabria: 4,28%
- Campania: 11,07%
- Emilia-Romagna: 7,38%
- Lazio: 11,67%
- Liguria: 4,08%
- Lombardia: 17,36%
- Marche: 2,17%
- Molise: 0,71%

- Piemonte: 9,83%
- Puglia: 8,09%
- Toscana: 8,83%
- Umbria: 2,03%
- Veneto: 8,27%

Il decreto-legge n. 68 del 2022 (art. 8, co. 7-8) ha poi fissato i criteri di ripartizione del Fondo TPL per il 2022 (per 4.879.079.381 € con i criteri del DPCM 11 marzo 2013 e per circa 75.000 € secondo modalità che tengano conto dei cost standard e dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale).

Il decreto-legge n. 50/2017 (articolo 27, comma 2), ha previsto i seguenti nuovi criteri di riparto del Fondo:

- il dieci per cento dell'importo del Fondo sarà assegnato alle regioni sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato tra il 2014, preso come anno base, e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale; tale percentuale sarà incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;
- il dieci per cento dell'importo del Fondo sarà assegnato per il primo anno alle regioni in base al criterio dei costi standard. La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del Fondo;

Il comma 8-bis dell'art. 27 prevede che i costi standard e gli indicatori programmatori definiti con criteri di efficienza ed economicità siano utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta per i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017.

La riforma è stata sospesa fino al 2022 in ragione dell'emergenza Covid e allo stato è in discussione una sua modifica prima ancora della sua prima applicazione.

È stato pubblicato il Decreto ministeriale n. 157 del 28 marzo 2018, che definisce i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e i criteri di aggiornamento e applicazione dei costi standard, anche in attuazione della riforma prevista dal decreto-legge n. 50 del 2017, che consentirà il definitivo abbandono del criterio della spesa storica finora utilizzato nel TPL per ripartire tra le Regioni gli stanziamenti del Fondo Nazionale TPL.

Il decreto prevede che il Costo standard unitario di un servizio pubblico di trasporto di linea per passeggeri, locale e regionale, sia espresso in corsa-km.

Esso è utilizzato nei rapporti interistituzionali tra Stato e Regioni, ai fini del riparto delle risorse statali per il trasporto pubblico locale e si prevede che nel primo triennio di applicazione non possa determinare una riduzione annua, per ciascuna Regione, superiore al 5 per cento per la quota di riparto erogata nell'anno precedente.

La quota residua del Fondo, l'80%, ad eccezione di una percentuale dello 0,025 per cento destinata alla copertura dei costi di funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, è ripartita sulla base della Tabella di cui all'articolo 1 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 novembre 2014 (tabella riportata anche nel DPCM 26 maggio 2017); a partire dal 2021 la ripartizione avviene sulla base dei livelli adeguati di servizio, comunque entro i limiti di spesa complessiva prevista dal Fondo stesso.

I criteri per la definizione dei livelli di servizio dovranno essere definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità, nonché assicurando l'eliminazione di duplicazioni di servizi sulle stesse direttrici.

Non consta tuttavia la adozione di tale DM.

Spetta poi alle regioni provvedere alla determinazione di adeguati livelli di servizio entro e non oltre i successivi centoventi giorni e, contestualmente, alla riprogrammazione dei servizi. Si prevede tuttavia che tale decreto continui a trovare applicazione, con le successive rideterminazioni e aggiornamenti, fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di emanazione del nuovo decreto di definizione dei criteri di assegnazione del Fondo. Sulla base dei criteri stabiliti dal decreto del MIT le regioni dovranno provvedere alla determinazione degli adeguati livelli di servizio e contestualmente ad una riprogrammazione dei servizi anche modificando il piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale (termini modificati dal decreto-legge n. 124 del 2019).

Si prevede una penalizzazione, pari al quindici per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio - in sede di ripartizione delle risorse fra le regioni - nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica ovvero non risulti pubblicato, alla medesima data, il bando di gara (ovvero qualora siano bandite gare non conformi alle misure adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, se bandite successivamente all'adozione delle predette misure).

Tale penalizzazione, in base a quanto stabilito dall'art. 21-bis del decreto-legge n. 119 del 2018, si applica a partire dal 2021 (e non si applica ai contratti di servizio che siano affidati in conformità alle disposizioni, anche transitorie, del regolamento (CE) n. 1370/2007 (relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia), e alle disposizioni nazionali vigenti. È stata comunque introdotta una clausola di salvaguardia volta a far sì che, a seguito del riparto delle risorse del Fondo, nessuna regione possa essere penalizzata per una quota complessiva che ecceda il 5 per cento delle risorse ricevute nell'anno precedente. Qualora risulti che l'importo del Fondo sia inferiore a quello dell'anno precedente, il suddetto limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo. Inoltre, nei primi cinque anni di applicazione della nuova disciplina, il riparto non potrà comportare una riduzione

annua superiore al 10% rispetto ai trasferimenti riferiti all'anno 2015; anche in questo caso, qualora l'importo del Fondo sia inferiore a quello del 2015, il limite è rideterminato in misura proporzionale tra le Regioni.

Si tratta, in questo senso, di una disciplina pro-concorrenziale e non riferita a LEP.

In definitiva, manca, allo stato, un livello di servizio o prestazione definito dal legislatore statale né esso è desumibile a contrario dai fondi trasferiti alle Regioni o alle imprese di TPL, posto che i trasferimenti sono costruiti su costi standard e/o specifiche scelte di finanziamento ma non sulla logica di copertura di prestazioni essenziali.

Dalla disciplina sul finanziamento TPL non è, pertanto, desumibile una disciplina LEP se non previa definizione di livelli essenziali di servizio universale, da garantire attraverso il sussidio delle risorse pubbliche.

B. Con riguardo alla tematica della coesione ed inclusione territoriale il Sottogruppo, per quanto riguarda il quadro normativo comunitario, ha tenuto presente:

- il Regolamento (CE) N. 1008/2008 [*Norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità*] che disciplina la materia degli oneri di servizio pubblico;
- la sentenza della Corte di Giustizia nel caso *Altmark* (C-280/00) che fissa la compatibilità di aiuti di stato nella prestazione di servizi pubblici (in particolare di trasporto).

Tuttavia, si deve tenere conto della circostanza che ciascuna realtà territoriale è a sé stante e dunque riesce particolarmente complesso definire livelli essenziali che debbano essere garantiti ovunque: le regioni (o le parti di regioni) periferiche sono diverse fra loro, come pure lo sono le isole.

Con riguardo allo status dei soggetti destinatari delle prestazioni essenziali il Sottogruppo rileva che i cinque Regolamenti citati supra sub A contengono dettagliate indicazioni in ordine alle prestazioni che devono essere rese ai soggetti con disabilità,

pur con una serie di limitazioni che riguardano il mezzo, il tipo di servizio, la percorrenza.

Con riguardo agli altri status considerati (anziani, studenti, lavoratori) il Sottogruppo non ha rinvenuto disposizioni normative sufficientemente articolate e precise.

### **Conclusioni**

Il Sottogruppo ha rilevato una molteplicità di atti normativi, di livello primario e secondario, sui quali è ragionevole fondare, nel settore dei trasporti e delle infrastrutture ad essi dedicati, prestazioni che i soggetti pubblici e privati sono tenuti ad erogare e che i cittadini hanno diritto di ottenere. Tale plesso normativo sovente fissa modalità, standard e livelli per tali prestazioni, assai differenziati con riguardo alla tipologia del mezzo e della infrastruttura, alla localizzazione territoriale e alla qualità soggettiva del destinatario.

Anche in considerazione di tale variabilità, la quale si riflette sulla e nella normativa, affidata in maniera preminente ad istituzioni euro-unitarie e ad autorità indipendenti di regolazione, risulta problematica – anche se ciò sarebbe auspicabile *de lege ferenda* - la individuazione di livelli essenziali di dette prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, tenuto anche conto della significativa vocazione concorrenziale che caratterizza il settore.

## **Sottogruppo n. 8 - Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali**

Il presente documento fa seguito al verbale della riunione dei Coordinatori dei sottogruppi tenutasi in data 30 maggio 2023 (d'ora in poi verbale) ed intende proporre la rappresentazione di un punto di vista condiviso da parte dei componenti del Sottogruppo n. 8 in merito al "problema" della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia ambientale ed energetica. Si ritiene che il verbale del 30 maggio 2023 costituisca un imprescindibile punto di riferimento per inquadrare ed orientare i lavori del Sottogruppo n. 8 alla luce della già molto ricca ed articolata istruttoria svoltasi nelle riunioni dello stesso del 24 maggio e 5 giugno 2023.

Il documento che si propone si articola in tre parti: la prima ha ad oggetto la sussistenza/rilevanza di quelli che sono stati definiti come i quattro requisiti (pag. n. 1 del verbale) necessari per individuare se e come occorra procedere alla determinazione dei LEP con riguardo alla materia ambientale; la seconda riguarda la presenza di alcuni prototipi a cui è richiesto di fare riferimento in sede di definizione dei LEP (pagg. n. 1-2 del verbale); la terza definisce lo stato di avanzamento per quanto concerne il lavoro che il Sottogruppo n. 8 è chiamato a svolgere (in ossequio all'invito contenuto nella pag. n. 3 del verbale).

1. Per quanto concerne la prima parte, si tratta di valutare la sussistenza/ricorrenza dei quattro requisiti con riguardo alle materie oggetto di indagine nel Sottogruppo n. 8, ossia all'energia e all'ambiente. L'operazione appare di rilievo, poiché consente di associare la presenza di tali requisiti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma secondo, Cost. Nello specifico, occorre considerare partitamente se effettivamente siano necessari i quattro requisiti per poter sostenere che nella materia ambientale ed in quella energetica si debba procedere – e come - all'individuazione dei LEP.

Il primo requisito indicato si riferisce ad una «erogazione o prestazione, anche non monetaria, comunque ampliativa dell'attività privata» ed esclude

i controlli. Al di là di eventuali questioni sul punto, nel caso dell'ambiente il requisito appare sicuramente sussistente dal momento che l'ambiente di per sé fornisce prestazioni che si apprezzano nella duplice dimensione diffusa ed individuale (si vedano le riflessioni di F. De Leonardis, nella riunione del Sottogruppo del 24 maggio). Si tratta di erogazioni/prestazioni non monetarie che hanno indubbiamente un'incidenza non solo ampliativa dell'attività privata: ma addirittura si pongono come precondizioni di essa. Quest'ultima non è infatti intesa in chiave economico-produttiva, ma, in modo sistemico, quale generale attività antropica che può adeguatamente svolgersi se - e solo se - vi siano "a monte" le condizioni minime di salubrità ambientale che consentano l'esplicarsi dell'esistenza stessa. Di tale lettura costituisce testimonianza il richiamo sempre più marcato ai cd. servizi ecosistemici, ossia, in base alla definizione che di essi è stata da tempo offerta dal *Millennium Ecosystem Assessment* (MAE), servizi che sono «generati» dai sistemi naturali. Ancora più chiaramente, il regolamento Ue 2020/852 del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (cd. regolamento tassonomia), definisce i servizi ecosistemici nei termini di «contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi». Se i servizi ecosistemici consistono e si traducono in «molteplici benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano», non si può non riconoscere come essi diano corpo ad una prestazione che produce effetti ampliativi in ossequio al primo requisito di cui si è più sopra detto.

Il secondo requisito indicato fa riferimento ad una prestazione idonea a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la dimensione organizzativa. Nel caso dell'ambiente anche tale requisito appare sussistente: ciò in considerazione del fatto che nella prestazione dei ricordati servizi ecosistemici è innegabile la dimensione funzionale che vede in primo piano

il ruolo e l'intervento dei pubblici poteri ed il configurarsi di un particolare rapporto giuridico-amministrativo al fine della fruizione di un ambiente salubre.

Il terzo requisito indicato è quello dell'attinenza ai diritti civili e sociali, con esclusione dei diritti economici. Anche in questo caso, a prescindere da eventuali questioni su di esso, si riporta quanto prodotto nel documento presentato da E. Frediani alla riunione del 24 maggio u.s. sulla attinenza/riferibilità. Da un lato, rileva una dimensione individuale, che poggia sul riferimento al privato (cittadino-utente, ma anche impresa) che si rapporta all'esercizio delle funzioni e dei relativi procedimenti in materia ambientale. In questa direzione, il "diritto" interessato può essere individuato anche nei termini di un diritto alla certezza/chiarità nei rapporti con la PA (questo profilo appare in linea con il riferimento ai LEP di natura procedimentale di cui alla pag. 3 del verbale e ad esso si associa il problema della pretesa ad una *performance*/livello minimo di attività amministrative). Dall'altro, rileva una dimensione diffusa, che poggia su di un riferimento più ampio ed omnicomprensivo coincidente con la generazione presente e quelle future in quanto "fruttori" dell'ambiente. Al riguardo, il "diritto" interessato può essere fatto coincidere con quello alla salubrità ambientale (diritto ad un ambiente salubre) ed individuato per effetto del combinato disposto degli articoli 2 e 32 Cost. Nell'ampliamento anche lessicale del perimetro di applicazione delle categorie di diritti civili e sociali non può, peraltro, non rilevare anche la recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. In quest'ottica, sembra che a prevalere non sia tanto la nozione di limite (in negativo) quanto piuttosto il modello che fa riferimento ad una soglia minima inderogabile, intesa come vincolo positivo e nucleo invalicabile (come osservato dal Pres. G. Grasso alla riunione del 24 maggio). L'operazione da compiere in tale ottica appare più complessa, ma di sicuro interesse per il presente Sottogruppo. Si tratta, infatti, di muovere dal diritto

alla salubrità ambientale per declinarne alcuni corollari in alcuni ambiti specifici, quali ad esempio: il suolo e le politiche preordinate alla riduzione del suo consumo (che fa emergere un diritto alla preservazione di una porzione di suolo idonea a garantire il minimo vitale); la garanzia del diritto all'acqua; la problematica della riduzione dell'inquinamento atmosferico (cui si correla il diritto ad un minimo qualitativo per quanto riguarda l'aria).

Il quarto requisito non richiede particolari approfondimenti. La sua sussistenza, nel caso dell'ambiente, si apprezza per logica conseguenza rispetto a quanto osservato nei punti precedenti. Le prestazioni che si associano ai servizi ecosistemici, in considerazione della loro rilevanza extra-individuale e sistemica, non possono che essere garantite su tutto il territorio nazionale.

2. Per quanto concerne la seconda parte, occorre prendere in esame i prototipi di LEP che sono già stati definiti o sono in via di definizione: nel caso che ci riguarda il riferimento è ai cd. LEPTA. Si ricorda che si tratta di un dpcm in corso di approvazione relativo alle “prestazioni tecniche” in materia ambientale ossia del Catalogo di 16 prestazioni fornite da ISPRA e dalle varie ARPA regionali generalmente alle imprese con le relative tariffe per la prestazione dei servizi (ad esempio le ispezioni su aziende a rischio o soggette ad AIA etc.). Si ritiene che lo sforzo compiuto fino ad oggi – e preordinato ad individuare dei livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali – sia senz'altro da apprezzare, anche per la lunga, scrupolosa ed articolata istruttoria che è alla sua base. Il percorso che si intende sviluppare nell'ambito del Sottogruppo n. 8 (ed in seno al Comitato) muove senz'altro da questo parametro particolarmente rilevante e si pone quale prospettiva di carattere complementare di natura sistemica rispetto ai LEPTA. Si ritiene, in altri termini, che il lavoro da svolgere in questa fase debba essere riportato ad una dimensione sistemica e “di cornice”, che eccede il livello della specificazione – già presente – e ricostruisce dei macro-livelli essenziali di

prestazioni con riguardo a funzioni individuate in chiave generale. Sembra, pertanto, necessario ricostruire, anche sulla base dei LEPTA, degli ambiti funzionali a livello “macro” per poi individuare rispetto a tali ambiti dei LEP cui sono associate prestazioni da garantire in modo uniforme sull’intero territorio nazionale. L’istruttoria condotta rispetto ai LEPTA è molto utile come *best practice*, in questa fase, per desumere dalla pluralità dei riferimenti tecnico-prestazionali un’unità apprezzabile sul piano delle suddette macro-funzioni (si veda, ad esempio, l’ipotesi prospettata nel documento di E. Frediani del 24 maggio 2023) da cui l’analisi deve necessariamente prendere le mosse. L’operazione che si propone appare, da questo punto di vista, in linea con quanto affermato alla pag. n. 2 del verbale laddove viene fatto riferimento alla non-individuazione di livelli essenziali delle prestazioni troppo analitici e alla necessità di rifuggire da un eccessivo grado di dettaglio; e lo stesso dato è desumibile dalla domanda n. 16 dell’elenco formulato dal Prof. Cassese laddove si chiede se possano essere individuati dei «prototipi di livelli essenziali di prestazione». In sintesi, se anche si volesse sostenere che i LEPTA costituiscono livelli essenziali di prestazioni essi sicuramente non esaurirebbero i LEP in materia ambientale e tantomeno energetica.

3. Da ultimo, per quanto concerne la terza parte di questo documento condiviso, il Sottogruppo n. 8 ritiene utile rappresentare l’attuale stato di avanzamento dei lavori:
  - la materia oggetto di attribuzione allo scrivente Sottogruppo, individuata in forma sintetica attraverso il riferimento all’ambiente, pare rientrare tra quelle nelle quali la determinazione dei LEP appare particolarmente rilevante;
  - per la materia in questione appare rilevante lo sviluppo di un’istruttoria che conduca ad individuare – a partire dal lavoro già svolto sui LEPTA – dei macro-LEP o «prototipi-LEP» associati a prestazioni di natura

ampliativa delle attività private in correlazione a diritti civili e sociali che si pongono oltre la dimensione economica (in linea di continuità con quanto affermato nel verbale dei Coordinatori dei sottogruppi del 30 maggio 2023);

- si continuerà il lavoro già iniziato anche con riferimento all'ambito dell'energia.

**Sottogruppo n. 9 - Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Casse rurali, casse di risparmio e aziende di credito a carattere regionale - Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale**

**Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e credito risparmio**

I componenti del sottogruppo evidenziano e concordano come i temi del Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario abbiano “carattere trasversale” e sottendano le altre tematiche di competenza dei singoli sottogruppi che riguardano specifici ambiti di intervento pubblico.

Ciò premesso, il sottogruppo ha proceduto, preliminarmente, alla ricognizione della legislazione nazionale in materia di finanza pubblica (quesito n.1.), quindi, alla verifica della presenza o meno di prestazioni di tipo erogativo-finanziario nelle materie affidate (quesito n. 10) ovvero di elementi che possano consentire di definire costi, risorse finanziarie e quindi spesa (quesito n. 11). A sottendere l’analisi nel campo del coordinamento della finanza pubblica vi è la questione, che dovrà essere approfondita in qualche fase dei lavori, del rapporto tra l’art. 117 *lett. m* e l’art. 119 della Costituzione e quindi quella dell’autonomia tributaria delle regioni. Di primario rilievo è anche il tema del rispetto dei vincoli di bilancio per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle diverse funzioni/prestazioni che direttamente intercettano diritti civili e sociali specifici.

Il comitato condivide che:

- sia il coordinamento della finanza pubblica che la vigilanza sul sistema bancario e finanziario richiedono modalità di intervento accentrate dato il loro impatto sulla stabilità del sistema economico e finanziario, ed essendo connesse con aspetti generali fondamentali per il benessere dei cittadini e per l’adeguato godimento dei diritti civili e sociali nel loro complesso;
- ritiene non sussistere una relazione diretta tra diritti civili e sociali specifici e le materie del coordinamento della finanza pubblica e degli intermediari a carattere regionale. Per tali materie si sottolinea inoltre la necessità di tenere conto della disciplina (*rectius*, norme regolatrici) a livello europeo e, quindi,

dell'ordinamento sovranazionale (basti pensare ad esempio che a garantire oggi la stabilità dei Paesi membri dell'UE contribuisce il sistema di sorveglianza europea, con le connesse regole di bilancio comuni, e, per quanto riguarda la supervisione sugli intermediari, il Meccanismo di Vigilanza Unico che ha superato i sistemi puramente nazionali;

- con riferimento ai temi della spesa pubblica e del suo finanziamento, a fronte della individuazione di LEP – anche da parte degli altri sottogruppi – occorrerà verificare l'ammontare delle risorse necessarie alla loro attuazione con conseguente necessità di regolare il rapporto tra i diversi livelli di governo (Stato/Regioni) che dovranno congiuntamente, in misura diversificata e con strumenti *ad hoc* (da definire es. compartecipazione al gettito, tributi propri), contribuire alla sostenibilità della finanza pubblica;
- nella discussione è emerso il problema del finanziamento delle funzioni decentrate che presuppone coerenza tra l'autonomia concessa e gli obiettivi complessivi a livello nazionale di carattere economico finanziario;
- a tal proposito vi è la questione del rapporto, tra federalismo fiscale e autonomia differenziata. Sembra infatti ragionevole che si dia priorità al completamento del primo processo, avviato da tempo e ancora non finalizzato;
- il nesso tra l'art. 117 *lett. m* e l'art. 119 della Costituzione costituisce, quindi, un tema correlato che tutti i partecipanti ritengono degno di approfondimento e di attenta valutazione in ragione delle materie assegnate;

Il comitato ha proceduto alla ricognizione della legislazione nazionale in materia di finanza pubblica e intermediari a carattere regionale, estendendo la documentazione alla giurisprudenza costituzionale rilevante in materia e i necessari riferimenti al quadro normativo europeo.

Si allegano:

- una scheda sintetica avente a oggetto le fonti normative e giurisprudenziali;

- un documento trasmesso dal Governatore Visco a cura della Banca d'Italia, sul tema: *“Quadro normativo e riparto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni in materia di credito”* che, in una prima parte, fornisce un quadro delle competenze delle Regioni in materia – competenze che nel tempo sono state molto ridimensionate – e che delinea con puntualità le fonti sovranazionali e nazionale in materia.

Il comitato, nel condividere il documento, ritiene che l'attribuzione a singole Regioni di particolari forme di autonomia in materia di banche regionali appare – per un verso – incoerente con l'elevato livello di armonizzazione raggiunto dalla disciplina di fonte euro-unitaria in materia, nonché – per altro verso – incompatibile con gli imperativi di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica di cui all'art. 120 della Costituzione: la frammentazione della disciplina applicabile al sistema bancario nazionale presenterebbe infatti ripercussioni sulla competitività e sulla stabilità delle banche nazionali e del sistema. Infine, si evidenzia che, sebbene nella materia in esame non si rintraccino livelli essenziali delle prestazioni da garantire in relazione a specifici diritti fondamentali, il perseguimento dell'interesse pubblico alla tutela del risparmio in maniera uniforme sul territorio nazionale appaga l'esigenza di assicurare protezione in termini non discriminatori ai depositanti e ai creditori, risultando strumentale a ridurre l'occorrenza e i costi delle crisi bancarie, con ovvi benefici per i contribuenti, ai cui interessi hanno riguardo, tra l'altro, la Direttiva 2014/59/UE e la normativa di recepimento dettata dal d.lgs. n. 180/2015.

Con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica il comitato ha affrontato anche il tema della “dimensione finanziaria”. In particolare si nota che vi sono due alternative: 1) il vincolo di bilancio può essere considerato come elemento essenziale di cui tenere conto anche per la definizione dei LEP; 2) oppure esso può essere considerato come un vincolo esogeno e, quindi, esterno al processo definitorio. Nel primo caso si giungerebbe alla individuazione dei LEP seguendo un iter definitorio analogo a quello dei LEA, in cui ai LEA si affianca un meccanismo per la fissazione del livello e della distribuzione delle risorse che tiene conto delle compatibilità

finanziarie oltre ad altri parametri (ovvero il finanziamento non deriva dal calcolo di quanto costi il servizio in condizioni di efficienza, bensì in ragione delle risorse a disposizione che vengono poi ripartite tenendo conto ad es. della popolazione ponderata in base all'età). Nel caso in cui il vincolo finanziario non fosse in qualche modo parte del processo definitivo vi sarebbe il rischio della sostenibilità in quanto, una volta individuato il livello essenziale, il finanziamento di quest'ultimo avrebbe ricadute sugli equilibri finanziari.

Il gruppo sottolinea inoltre l'importanza delle modalità di finanziamento, non solo in una dimensione statica, ma soprattutto in prospettiva. Qualora i LEP venissero finanziati con il meccanismo della compartecipazione si verificherebbero con l'andar del tempo disallineamenti fra le risorse disponibili e le necessità di spesa delle regioni (ovvero le risorse sarebbero in eccesso negli ambiti territoriali caratterizzati da una dinamica della base imponibile e del gettito più elevata, ponendo rischi per le compatibilità finanziarie aggregate).

Più in generale, si pone l'accento sulla gestione del rapporto tra i fabbisogni di risorse e le modalità di finanziamento, cioè tra dimensione di entrata e di spesa (artt. 117 e 119 della Costituzione), aspetto che il ddl AS 615 sull'autonomia differenziata non affronta specificamente rimettendo la questione alle scelte da assumere in sede di intesa con le Regioni, ma che richiederà un indirizzo di carattere generale. In particolare, la procedura prevista dall'art. 7, comma 5 del ddl Calderoli basa il modello di finanziamento su compartecipazioni costruite assumendo per ogni funzione delegata ad una regione quanto lo Stato spende attualmente in quella determinata regione; inoltre la norma non chiarisce i meccanismi per gli anni successivi (si manterrebbe la stessa percentuale di compartecipazione? con la eventualità da un lato che le risorse si rivelino insufficienti, o dall'altro di disporre di risorse addizionali, in entrambi i casi con un aggravio degli oneri a carico del bilancio dello Stato).

A tale tema si aggiungono due questioni che rimangono aperte, di cui il Comitato ha piena consapevolezza: 1) quella dell'autonomia tributaria regionale e dell'utilizzo

di tributi propri; 2) l'esigenza di pervenire a una disciplina della perequazione e degli strumenti attraverso cui essa debba essere garantita e assicurata.

In sintesi, si evidenzia la necessità del rispetto, in concreto e nel tempo, dei vincoli di bilancio, in coerenza anche con quanto previsto nel ddl AS 615. Bisognerà assicurare la minimizzazione ed efficace gestione di rischi per la finanza pubblica e fare in modo che, sia nel breve che nel lungo periodo, tutte le amministrazioni contribuiscano per la parte che loro compete al raggiungimento degli obiettivi di bilancio stabiliti dalla politica economica nazionale nel suo complesso.

Nell'ultima delle riunioni del gruppo, tenuta il 26 giugno, la Prof. D'ORLANDO, ha riassunto il contenuto di un documento redatto anche con il contributo di altri colleghi (Cerea, Stradiotto e Porcelli), con l'obiettivo di iniziare a riflettere sulla seconda fase dei lavori del CLEP, relativa anche alla individuazione dei costi e fabbisogni standard. In sintesi, nel documento si propone un paradigma normativo di tipo modulare, rispettoso del principio di riserva di legge e, al contempo, dotato della flessibilità necessaria a garantire gradualmente, attraverso un'opportuna programmazione finanziaria rispettosa dei vincoli di bilancio, certezza dei livelli essenziali delle prestazioni dando loro, progressivamente, la sostanza di diritti. Il documento esemplifica un'ipotesi di determinazione dei fabbisogni standard, partendo dai LEP, in materia di istruzione. Su tali temi e sulla definizione dei possibili approcci sarà necessario concentrarsi nel proseguo dei lavori.

## **Sottogruppo n. 10 – Professioni - Organizzazione della giustizia di pace**

### **Definizione della materia “professioni”**

La determinazione del contenuto proprio della materia “professioni” – materia che, come noto, non era originariamente indicata nella Costituzione, e che è stata inserita, tra le materie di competenza legislativa concorrente a seguito della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 (vedi il modificato art. 117, comma terzo, Cost.) – ha posto problemi ermeneutici di un qualche rilievo e rispetto ai quali la dottrina non ha assunto posizioni unanimi.

In via generale, si è distinta una nozione sostanziale, una formale e una costituzionale: la prima con riferimento ai profili sostanziali dell’attività svolta (soprattutto circa la presenza dei profili di intellettualità, liberalità, professionalità, indipendenza e autonomia); la seconda con riferimento alle definizioni impiegate dal legislatore (utilizzando, come fondamento della nozione stessa, l’art. 2229, comma primo, c.c., che inserisce l’attività professionale nel *genus* del lavoro autonomo, e nello stesso tempo assegna alla legge il compito di indicare le professioni intellettuali per il cui esercizio sia necessaria l’iscrizione in appositi albi o elenchi, a loro volta affidati ad ordini o collegi professionali); la terza con riferimento a quel modello “aperto” di ordinamento professionale che è offerto dalla Costituzione nel senso che non sono previste riserve di attività a favore di alcune categorie professionali, ma soltanto la previsione dell’esame di Stato “per l’abilitazione all’esercizio professionale” ai sensi dell’art. 33, comma quinto, Cost.. In relazione poi ai caratteri e alla funzione dell’esame di Stato, si è rilevato che la disciplina pubblicistica è volta a tutelare l’affidamento della collettività sull’attitudine del professionista a svolgere attività che toccano beni della vita di particolare rilevanza, e, nello stesso tempo, si è tenuto conto del principio-cardine della libertà delle professioni in base al principio costituzionale della libertà del lavoro ai sensi dell’art. 4 Cost..

Il necessario ancoraggio alle discipline legislative dello Stato – peraltro assai frazionate e talora risalenti anche all’ordinamento pre-repubblicano - per la definizione

delle predette nozioni è stato ribadito dalla Corte costituzionale, che ha dato quindi rilievo al “canone storico-normativo”, seppure mantenendo fermo il sindacato della stessa Corte sulla discrezionalità di valutazione spettante al legislatore. Nel complesso è stato rilevato che il legislatore ha distinto le tre seguenti tipologie di attività professionali:

- professioni “ordinistiche”: sono le professioni soggette a uno stringente controllo pubblicistico in ragione degli interessi coinvolti, prevedendosi quindi la riserva di attività professionale a favore dei soggetti per i quali si prevede non soltanto il superamento dell’esame di Stato per l’abilitazione, ma anche l’iscrizione ad appositi albi o elenchi la cui tenuta è affidata ad associazioni professionali, ordini o collegi, dotati di potestà disciplinare, normativa e tariffaria;
- professioni “riconosciute”: sono le professioni per le quali, in ragione della presenza di interessi pubblici che vanno tutelati seppure in misura non eguale rispetto a quelli coinvolti dalle professioni ordinistiche, si pone una disciplina meno stringente, e dunque senza la costituzione di un ordine professionale, ma comunque prevedendo l’iscrizione in albi o elenchi previo il superamento di una prova di idoneità;
- professioni “non regolamentate”: sono le restanti professioni presenti sul mercato del lavoro e per le quali non sussiste una specifica disciplina appositamente dettata dal legislatore.

Vanno poi ricordate le due seguenti categorie di attività professionali che sono state definite in via normativa:

- le “professioni non organizzate in ordini o collegi”, come definite dalla legge n. 4/2013, con riferimento “all’attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell’art. 2229 del codice civile, delle professioni

sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge, e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative”;

- le “professioni regolamentate”, come definite dalla Direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 (recepita con il d.lgs. n. 15 del 2016) relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, con riferimento alle professioni il cui accesso o esercizio è subordinato al possesso di specifiche qualifiche stabilite da disposizioni normative.

### **Il ruolo centrale e generale della legislazione statale**

Prima della revisione costituzionale del 2001, sia tenuto conto dell’originario assetto costituzionale che prevedeva la competenza legislativa generale dello Stato su tutte le materie non espressamente incluse nell’enumerazione delle materie spettanti alla competenza regionale, sia per garantire uniformità alla disciplina comunque rivolta a tutelare rilevanti interessi pubblicistici, sia considerato il principio espresso dall’art. 120 Cost. (in base al quale le Regioni non possono limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale), la competenza legislativa relativa all’ordinamento delle professioni spettava integralmente allo Stato, fatta salva la specifica competenza delle Regioni circa la determinazione della normativa legislativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, in materia di “istruzione artigiana e professionale” ai sensi della formulazione originariamente presente nell’art. 117, primo comma, Cost.

La Corte costituzionale, per di più, ha considerato rilevanti, e dunque cogenti, le predette esigenze di uniformità della disciplina da porre a livello nazionale in relazione alla necessaria tutela di interessi pubblici e di istanze di rilievo costituzionale, pure nei confronti delle – peraltro assai limitate – competenze legislative che spettano alle Regioni a statuto speciale in tema di professioni.

Non sono tuttavia mancati alcuni spazi di intervento legislativo per le Regioni, anche a statuto ordinario, allorquando lo Stato, anche in riferimento a taluni aspetti dell’ordinamento delle professioni, ha adottato leggi-quadro (ad esempio, la l.

n.217/1983 per il turismo) su materie di competenza concorrente, o altre leggi (come, ad esempio, la l. n.6/1989 in materia di guida alpina) che hanno delegato alle Regioni ulteriori competenze legislative e regolamentari, in base a quanto consentito nell'originaria formulazione degli artt. 117, comma secondo, e 118, comma secondo, Cost. In definitiva, ciò ha consentito una qualche maggiore flessibilità alla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, seppure sempre nel rispetto del complessivo orientamento centralistico del sistema regolatorio.

### **La competenza legislativa concorrente in materia di professioni e la permanente pervasività della legislazione dello Stato**

Allorquando nel 2001 la materia delle “professioni” – complessivamente intese – è stata inserita tra le competenze legislative concorrenti, tale innovazione non ha sostanzialmente inciso sulle concrete modalità di esercizio della preesistente competenza legislativa dello Stato.

Infatti, sono rimaste ferme le predette ragioni di uniformità della disciplina legislativa dettata dallo Stato in connessione alla presenza di rilevanti interessi pubblici da tutelare in modo unitario sull'intero territorio nazionale. E ciò tanto più alla luce sia della sempre maggiore rilevanza dei principii europei di tutela della concorrenza, della libera circolazione di persone e servizi, e della libera prestazione dei servizi e di stabilimento, sia dell'emersione della nuova materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla “tutela della concorrenza” ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

E così le leggi statali hanno proseguito sulla strada di un denso e molto articolato intervento regolatorio - peraltro contenutisticamente frazionato a seconda degli ambiti funzionali di svolgimento delle attività professionali (come ben testimoniato dall'ampia documentazione legislativa che è stata fornita alla presente Commissione dalle molteplici amministrazioni ministeriali rispettivamente competenti) – intervento che, andando talora ben al di là della sola determinazione dei principi fondamentali della materia “professioni”, ha finito per lasciare scarso margine di intervento alle Regioni.

Tra l'altro, in base alla documentazione fornita dal MIMIT, va segnalato che il già ricordato d.lgs. n. 15 del 2016 di recepimento della Direttiva 2005/36/CE ha assegnato anche alle Regioni e alle Province autonome il compito di individuare l'autorità competente per il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero da professionisti che intendono stabilirsi in Italia (vedi in particolare l'art. 5, comma 2). Ma l'esercizio di tale compito risulta ancora precluso in mancanza di una lacuna che, in sede di Tavolo tecnico congiunto, è stata riscontrata nella disciplina nazionale di recepimento. Siffatta lacuna, in particolare, richiederebbe un apposito intervento modificativo e un conseguente accordo tra Stato e Regioni per disciplinare il passaggio delle competenze dalle amministrazioni statali (da lungo tempo transitoriamente competenti) a quelle regionali.

Circa quanto rilevabile nella giurisprudenza costituzionale, la Corte costituzionale ha più volte ribadito l'individuazione di molteplici e assai significativi principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di ordinamento delle professioni per ragioni di unitarietà. Tra l'altro, possono ricordarsi, in primo luogo, i seguenti principi fondamentali: *“l'individuazione delle figure professionali, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”*; inoltre, lo stesso principio fondamentale è stato riscontrato in relazione all'esclusiva competenza statale sui *“relativi profili ed ordinamenti didattici”* che concernono le attività formative necessariamente preliminari all'esame di Stato; infine, si considera preclusa alle leggi regionali – anche delle Regioni a statuto speciale (e quindi delle Province autonome di Trento e Bolzano) - l'istituzione di nuovi e diversi albi (o registri) rispetto a quelli istituiti con legge statale.

In ogni caso, nell'ampia, approfondita e dettagliata legislazione statale in materia di professioni non si è avvertita l'esigenza di evidenziare o comunque di definire appositi LEP nei numerosi ambiti regolatori in cui sono stati disciplinati e articolati gli *“ordinamenti delle professioni”*.

Del resto, anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il richiamo all'eventuale presenza dei LEP con specifico riferimento alla materia delle professioni non appare di per sé rilevante o comunque significativamente presente. E ciò anche quando tale connessione avrebbe potuto assumere una qualche significatività, come, ad esempio, in materia sanitaria allorquando la completezza della formazione universitaria potrebbe essere considerata come un requisito necessario per garantire il corretto espletamento dei livelli essenziali delle prestazioni – in questo caso i LEA - e dunque per assicurare la corrispondente qualità dei servizi da garantire in modo omogeneo nel sistema sanitario su tutto il territorio nazionale. Anche in tali evenienze la Corte costituzionale ha correttamente preferito ricorrere alla nozione del “principio fondamentale” in materia di salute, piuttosto che affrontare la questione ipotizzando un diretto collegamento tra la normativa concernente l'ordinamento delle professioni sanitarie e i LEA da garantire in tale ambito dell'ordinamento (in tal senso, vedi recentemente Corte cost. n. 112/2023).

Va poi rilevato che, dopo l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 3/2001, la legge n.131/2003 aveva previsto l'approvazione di appositi decreti legislativi per l'individuazione dei principi fondamentali nelle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente. E proprio in relazione alla materia di professioni è stato adottato il d.lgs. n. 30 del 2006 ove sono stati indicati i principi fondamentali attinenti alla libertà professionale, alla tutela della concorrenza e del mercato, all'accesso alle professioni e alla regolazione delle attività professionali. Occorre rilevare che, sia nella rubricazione interna che nel contenuto del summenzionato decreto legislativo, i principi fondamentali sono espressamente riferiti a taluni principi di rilevanza costituzionale, e in particolare ai principi di eguaglianza, di parità di trattamento e di non discriminazione, così come sussiste qualche sporadico cenno a taluni diritti di libertà costituzionalmente rilevanti, come la libertà di iniziativa economica e la libertà dell'accesso all'esercizio delle professioni.

Tuttavia, né nelle disposizioni presenti in questo decreto legislativo, né tanto meno nelle relative premesse si richiamano in alcun modo i LEP, mentre soltanto in un

caso è stato identificato un principio fondamentale connesso alla presenza di *“livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali”*. Si tratta, più precisamente, dei livelli minimi di preparazione – e cioè di acquisizione di capacità, di competenze e di abilità - che devono essere uniformemente garantiti nella fase formativa a coloro che intendono conseguire il titolo professionale qualora le Regioni rilascino titoli professionali che *“consentono l’esercizio dell’attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali”* (vedi art. 4, comma 3). In ogni caso, è evidente che non si tratta di un LEP in senso proprio, ovvero non si tratta di una disposizione legislativa che indica, precisa ovvero quantifica una specifica prestazione che deve essere erogata dalle amministrazioni regionali a favore dell’utenza interessata, ma, ben diversamente, di una condizione di legittimità cui è subordinata la legislazione regionale che intervenga a disciplinare il rilascio dei titoli professionali di competenza regionale destinati ad avere efficacia anche al di là del territorio della medesima Regione.

Va comunque precisato che il predetto decreto legislativo di carattere ricognitivo non ha tenuto in considerazione alcuni ambiti, pure particolarmente rilevanti, delle attività professionali, quali, ad esempio, la formazione professionale universitaria; la disciplina dell’esame di Stato per l’esercizio delle professioni intellettuali; l’ordinamento e l’organizzazione degli ordini e dei collegi professionali; gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti per l’affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali; e l’equipollenza dei titoli conseguiti all’estero ai fini dell’accesso alle professioni.

### **Conclusioni**

In conclusione, sulla base delle analisi svolte sia in ordine al concreto svolgimento delle competenze legislative esercitate dallo Stato, sia in ordine alla giurisprudenza costituzionale, può rilevarsi che nella materia “professioni” non sussistono disposizioni legislative dello Stato che determinano livelli essenziali delle

prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale<sup>55</sup>.

### **Giustizia di pace**

L'art. 116, terzo comma, Cost. prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (rispetto a quelle previste dai primi due commi della norma che riguardano le Regioni a statuto speciale) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato e su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119.

Le forme e condizioni particolari di autonomia hanno uno spazio delimitato: esse concernono “le materie di cui al terzo comma dell'art. 117” e alcune delle materie indicate nel secondo comma dell'art. 117.

Tra queste ultime vi sono le materie indicate alla lett. l): “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”.

La possibilità di introdurre forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di cui alla lett. l) dell'art. 117, è ammessa dall'art. 116, terzo comma, in un ambito specifico, così tracciato: “limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace”.

Il settore viene così circoscritto come materia al solo ramo della giustizia di pace e, all'interno di questa materia, viene segnato da una ulteriore restrizione, perché l'autonomia differenziata deve limitarsi alla “organizzazione”: di conseguenza, rimangono fuori la disciplina ordinamentale e quella processuale.

Lo spazio di azione dell'autonomia regionale è quindi notevolmente ristretto.

Deve peraltro sottolinearsi che attualmente questo spazio è affidato in parte cospicua ai Comuni. Infatti, l'art. 3 del d.lgs. 156 del 2012 prevede che i Comuni si faranno integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio

---

<sup>55</sup> Ci siamo basati sullo stato de *jure condito*. Non si può escludere che, in futuro, i forti mutamenti nelle professioni inducano nuove istanze sui diritti al lavoro come suggerito al workshop “L'impatto dei processi di digitalizzazione su professioni e occupazione” all'Organo costituzionale CNEL (<https://www.cnel.it>) rilevando impatti sui nessi tra ambiti professionali e livelli essenziali di protezione sociale. Perciò, future iniziative legislative potrebbero configurare LEP, al momento non esistenti.

giustizia nelle relative sedi del giudice di pace, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo che sarà messo a disposizione dagli enti medesimi.

Allo Stato, e per esso al Ministero della giustizia, in materia di organizzazione della giustizia di pace rimane la determinazione dell'organico del personale di magistratura onoraria entro i limiti della dotazione nazionale complessiva, nonché la formazione del relativo personale amministrativo.

La disciplina dell'autonomia regionale incrocia poi la disciplina dei "livelli essenziali delle prestazioni" di cui alla lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost.

Tale disciplina ha un raggio di azione ben più vasto in quanto riguarda le prestazioni erogate dalle amministrazioni a qualsiasi livello, non riguarda solo le Regioni che vogliono dotarsi di autonomia ex art. 116, terzo comma. Infatti, la norma costituzionale prevede che, all'interno delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, vanno determinati dei livelli essenziali che "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", quale che sia l'amministrazione che li deve garantire.

Tale determinazione di livelli essenziali è affidata alla legislazione esclusiva dello Stato.

Pertanto, tornando al tema della giustizia di pace, il legislatore statale, con riferimento alle prestazioni a tutela di diritti civili e sociali in questo ambito, deve individuare dei livelli essenziali delle prestazioni che, qualora una regione chiedesse di differenziarsi (nei limiti circoscritti su evidenziati), sarà tenuta a garantire.

Il diritto in questione è quello previsto dall'art. 24 Cost., un diritto dei più importanti tra quelli relativi ai rapporti civili previsti dal Titolo I della Costituzione.

È il diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

Ulteriori precisazioni su questo diritto vengono fornite in altri punti della Costituzione, in particolare dall'art. 111 laddove si afferma che la legge deve garantire la durata ragionevole del processo.

La garanzia in concreto di tale diritto, anche in sede di giustizia di pace, dipende da norme ordinamentali e processuali che, come si è visto, rimangono di competenza esclusiva dello Stato.

La Costituzione consente differenziazioni regionali con riferimento all'organizzazione della giustizia di pace, cioè alla predisposizione di strutture e dotazioni umane e finanziarie per la realizzazione in concreto di tali diritti.

In questa materia, sarà particolarmente importante, la consultazione degli enti locali, prevista dal terzo comma dell'art. 116 Cost., nello specifico la consultazione dei Comuni, ai quali oggi la legislazione conferisce rilevanti compiti e responsabilità in materia.

Data la delicatezza del diritto in questione, le differenziazioni delle prestazioni potranno essere minime, modulandosi in relazione alla entità ed eventualmente alle caratteristiche della domanda di giustizia nei diversi contesti, ma dovrà essere garantito un livello essenziale delle prestazioni tale da renderle tendenzialmente omogenee a quelle delle altre Regioni, sia sotto il profilo della qualità delle decisioni, che sotto il profilo dei tempi di decisione, che dovranno essere in tutte le sedi ragionevoli.

Un punto di riferimento per individuare il livello essenziale delle prestazioni in materia di giustizia di pace è oggi costituito dagli obiettivi del PNRR.

Come è noto l'Italia si è impegnata a raggiungere entro il 2026 alcuni obiettivi, costituiti dalla riduzione del 90% dell'arretrato e dalla riduzione dei tempi del processo civile del 40% e dei tempi del processo penale del 25%. Tutto ciò vale anche per la giustizia di pace che, peraltro, come emerge dai dati statistici del Ministero della giustizia, nell'ultimo anno ha fatto significativi passi avanti in tal senso.

Sono obiettivi del PNRR e quindi impegni assunti con l'Unione europea, ma sono anche obiettivi imposti dal rispetto dei principi costituzionali in materia di durata del processo e di giustizia delle decisioni, quindi della loro qualità.

È insita nell'impegno a raggiungere questi obiettivi la essenzialità dei livelli delle prestazioni necessarie a tal fine.

L'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia attribuita dallo Stato ad una Regione ai sensi dell'art. 116 Cost., implicherà il coinvolgimento di detta Regione nei relativi oneri, oggi a carico esclusivamente di Stato (Ministero della giustizia e CSM) e Comuni.

In tal caso, dovrà porsi particolare attenzione a non rendere più complicato e non alterare un sistema di regolazione già di per sé complesso, e dovrà quindi prevedersi una compiuta redistribuzione degli oneri e compiti tra Stato, Comuni e Regione.

2.8.23

Il Presidente

Prime proposte provvisorie di  
Livelli Essenziali delle Prestazioni

**PRIME PROPOSTE PROVVISORIE DI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI  
REDATTE NEL MESE DI AGOSTO 2023 CON EMENDAMENTI DE LEONARDIS E SALERNO**

**Indice**

**1. Introduzione**

**2. Relazione illustrativa e metodologica**

- 2.1. Premessa
- 2.2. Inquadramento e questioni trasversali

**3. Relazioni sulle materie individuate dal Comitato**

- 3.1. Tutela della sicurezza sul lavoro
- 3.2. Istruzione
- 3.3. Diritto allo studio e istruzione terziaria
- 3.4. Tutela e valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni ambientali,
- 3.5. Ricerca e innovazione
- 3.6. Tutela della salute
- 3.7. Alimentazione
- 3.8. Ordinamento sportivo
- 3.9. Governo del territorio
- 3.10. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (\*)
- 3.11. Organizzazione della giustizia di pace (\*\*)
- 3.12. Porti e aeroporti civili
- 3.13. Ordinamento e reti comunicazione
- 3.14. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (\*\*\*)

**4. Modelli sinottici relativi ai LEP per ciascuna materia**

**5. Allegati vari**

(\*) Il testo del paragrafo 3.10. recepisce l'emendamento pervenuto con mail del Prof. De Leonardis del 22/09/2023;

(\*\*) Il testo del paragrafo 3.11. recepisce l'emendamento pervenuto con mail del Prof. Salerno del 04/10/2023;

(\*\*\*) Il testo del paragrafo 3.14. recepisce l'emendamento pervenuto con mail del Prof. De Leonardis del 03/10/2023;



## 1. Introduzione

Il Comitato tecnico - scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, istituito con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023, insediato dal Ministro per gli affari regionali il 9 maggio 2023, ha terminato a fine luglio 2023 la prima fase dei suoi lavori, indicata dall'articolo 2 del predetto decreto, lettera b): "individuazione delle materie o degli ambiti di materie, nonché delle correlate funzioni, riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni".

Il Comitato, considerato che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è configurata dall'articolo 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione come un obbligo attinente a tutta la legislazione riguardante la materia individuata dal titolo V della Costituzione, si è articolata in 11 gruppi di lavoro in relazione alle materie indicate all'articolo 116 della Costituzione, terzo comma, e all'articolo 117, secondo comma, lett. m).

Al termine della prima fase dei suoi lavori, nella riunione del 19 luglio, il Comitato tecnico - scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni ha convenuto che alcuni componenti, disponibili a lavorare nel mese di agosto, avviassero l'elaborazione di una prima bozza provvisoria dei livelli essenziali delle prestazioni.

Infatti, il 19 luglio, nella seduta del Comitato, si era pensato di "dedicare il mese di agosto ad esercizi di redazione di una prima bozza di Lep nelle materie ovvero nelle parti di materie o funzioni provvisoriamente identificate nella prima fase dei lavori, provando a determinare Lep sia in forma più sintetica, sia in forma più analitica e valutando anche diverse opzioni; a tali esercizi potranno dedicarsi, su base assolutamente volontaria, nei diversi settori, persone di buona volontà, che si augura possano dare la loro disponibilità alla segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia istituita ai sensi della legge 197 del 2022".

I componenti del CLEP hanno lavorato in questa fase con la collaborazione di un gruppo di 16 esperti, riunendosi in diverse occasioni da remoto e tenendo numerosi altri incontri informali, scambiandosi documenti, al fine di esaminare i problemi attinenti a singole materie.

Sulla base di una nota illustrativa in data 11 agosto, sono stati predisposti i documenti qui allegati, che consistono in una nota illustrativa dei livelli essenziali delle prestazioni e in tabelle Excel contenenti tali livelli, redatti secondo un modello messo a punto dal professor Porcelli e dal dottor Stradiotto, con la collaborazione di molti altri.

Come noto, nella prima fase dei suoi lavori, il Comitato, nella sua composizione plenaria, non aveva soltanto identificato le materie, le parti di materie o le funzioni attinenti a materie per le quali occorreva determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ma aveva stabilito anche, come si evince dalle conclusioni dei 10 sottogruppi, criteri e indirizzi per la redazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Negli approfondimenti successivi, tra le opzioni è emersa la possibilità di delineare un LEP "primario" concatenato ad uno "secondario". Attraverso questa scomposizione nel

LEP primario può subito definirsi la prestazione essenziale in termini ampi, così come essa discende dai principi costituzionali nonché i criteri per la sua misurabilità, e nel LEP secondario si potrà procedere ad una declinazione analitica ed articolata della prestazione stessa, provvedendo altresì alla misurazione del fabbisogno finanziario.

I componenti del CLEP impegnatisi su base volontaria e gli specialisti di settore, sulla base di tali criteri e indirizzi, hanno preparato i documenti qui allegati.

Sulla base dei criteri e delle indicazioni stabilite dei sottogruppi in cui si è diviso il comitato, hanno redatto le relazioni e i modelli sinottici i seguenti specialisti di settore: tutela della sicurezza del lavoro, Benedetto Cimino; istruzione Salvatore Milazzo e Lorenzo Saltari; diritto allo studio e istruzione terziaria, Salvatore Milazzo e Lorenzo Saltari; tutela e valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni ambientali, Maria Giusti, Maria Cristina Pangallozzi e Anna Pirri Valentini; ricerca e innovazione, Andrea Averardi; tutela della salute, Monica Delsignore, Paco D'Onofrio e Francesco Porcelli; alimentazione, Dario Bevilacqua; ordinamento sportivo, Andrea Averardi; governo del territorio, Federico Spanicciati; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, Camilla Ramotti; organizzazione della giustizia di pace, Giuseppe Ciccarelli; porti e aeroporti civili, Alessandra Mattosco; ordinamento e reti di comunicazione, Marco Cappai; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, Antonio Colavecchio.

Hanno redatto la relazione generale e contribuito al coordinamento dei lavori Lorenzo Saltari, Dario Bevilacqua e Salvatore Milazzo.

Un particolare contributo è venuto da Francesco Porcelli e Marco Stradiotto, nonché da Gianfranco Cerea, sul settore dell'istruzione (in particolare per la scuola dell'infanzia) e, sul settore dell'ambiente, da Emiliano Frediani e Mario Bertolissi, autore di un approfondimento di grande interesse, allegato, e che si aggiungono al contributo di Mangiameli, già trasmesso al termine della prima fase dei lavori del Comitato. Sul medesimo settore dell'istruzione, peraltro, un prezioso contributo integrativo e migliorativo è venuto da Giovanni Guzzetta, Anna Maria Poggi, Francesco Saverio Bertolini e da Giovanni Bocchieri. Per la loro importanza, anche metodologica, questi documenti possono servire da modelli per ulteriori riflessioni da svolgere nel corso dei lavori della Comitato nella sua composizione plenaria.

I documenti si ispirano ai seguenti criteri:

- a. determinare i livelli essenziali delle prestazioni, non delle fruizioni
- b. determinare livelli essenziali, nel senso di soglia minima, perché non si possano offrire prestazioni inferiori
- c. partire dai livelli essenziali di assistenza o dei servizi sociali o di altro tipo, ove già individuati dalle norme, o da quelli che sono impliciti nelle norme
- d. determinare i livelli in modo che non vi siano eccessive disparità tra i diversi settori
- e. nel caso di dubbi, valutare ed esporre diverse opzioni, in modo che possano produrre idee o proposte, anche alternative
- f. determinare i livelli essenziali delle prestazioni in modo che possano esservi affiancate le indicazioni della spesa storica e dei fabbisogni
- g. tenere distinti i livelli essenziali delle prestazioni dagli standard di servizio, che devono essere determinati dalle singole amministrazioni

- h. fare riferimento ai diritti civili e sociali quali identificati nei due capi della Costituzione dedicati ai rapporti civili e sociali e agli altri articoli della prima parte della Costituzione che possano essere rilevanti
- i. ove l'elemento è rilevante nelle norme, considerare aspetti quale quello del finanziamento, dell'accessibilità o della distanza dal punto di erogazione della prestazione, delle modalità di prestazione del servizio
- j. indicare i livelli essenziali offerti sia dallo Stato, sia dagli enti territoriali, sia dagli enti privati, nella misura in cui questi siano finanziati dai poteri pubblici
- k. considerare separatamente le ipotesi nelle quali la norma disponga l'obbligatorietà della fruizione dei privati (ad esempio, il caso dell'obbligo scolastico).

Le proposte che seguono vanno considerate – come preannunciato nella adunanza plenaria del 19 luglio - “esercizi di determinazione dei Lep”, “una sorta di draft”, redatte, sulla base delle relazioni dei sottogruppi nei quali era articolato il Comitato, per uscire dalla fase della discussione preliminare intorno ai LEP e passare in quella in cui si possa discutere della loro concreta determinazione. Anche per questo motivo, vengono qui esposte con tutti i dubbi e le alternative che hanno costituito oggetto di dibattito nel corso del mese di agosto, nonché con i documenti e i contributi generali raccolti.

## 2. RELAZIONE ILLUSTRATIVA E METODOLOGICA

### 2.1. Premessa

Scopo della presente relazione, che deve leggersi unitamente ai “modelli sinottici” nei quali sono articolati gli elementi che hanno condotto alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), è di affrontare questioni metodologiche comuni a tutte le materie analizzate provando a spiegare il ragionamento che è alla base degli approcci che si sono seguiti e di introdurre in termini illustrativi i LEP contenuti nei modelli cui si è fatto riferimento.

La relazione si divide in due parti. Ad essa sono allegati i modelli sinottici per ciascuna materia.

Nella prima, più breve, vi è un sintetico inquadramento e definizione delle questioni trasversali. Nella seconda, materia per materia, si prova ad indicare: 1) le scelte metodologiche relative alla individuazione dei LEP nella materia analizzata e dei criteri per la loro eventuale misurabilità; 2) la descrizione sintetica dei LEP posti in forma normativa, secondo la tecnica della “relazione illustrativa”; 3) l’enunciazione di eventuali osservazioni e delle soluzioni alternative individuate con riferimento alle quali indicare *pro* e *contra* per consentire scelte meglio ponderate.

Le materie con riferimento alle quali si è provveduto alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sono 14, in particolare: 1. Tutela della sicurezza sul lavoro. – 2. Istruzione. – 3. Diritto allo studio e istruzione terziaria. – 4. Tutela e valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali e valorizzazione dei beni ambientali. – 5. Ricerca e innovazione. – 6. Tutela della salute. – 7. Alimentazione. – 8. Ordinamento sportivo. – 9. Governo del territorio. – 10. Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. – 11. Organizzazione della giustizia di pace. – 12. Porti e aeroporti civili. – 13. Ordinamento e reti comunicazione. – 14. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia.

All’interno di ciascuna materia sono stati individuati specifici ambiti (o sottogruppi di materia), cui riconnettere direttamente, anche tramite l’utilizzo di sotto ambiti, specifici LEP, per un totale di 55 ambiti e di 223 LEP, suddivisi come evidenziato dalla tabella che segue:

MATERIE	AMBITI	LEP
Tutela della sicurezza sul lavoro	3	16
Istruzione	6	20
Diritto allo studio e istruzione terziaria	2	6
Tutela e valorizzazione dei beni culturali, promozione e	3	18

organizzazione di attività culturali e valorizzazione dei beni ambientali		
Ricerca e Innovazione	2	9
Tutela della salute	9	33
Alimentazione	5	22
Ordinamento sportivo	2	5
Governo del Territorio	2	8
Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	3	14
Organizzazione della giustizia di pace	1	7
Porti e aeroporti civili	6	14
Ordinamento e reti comunicazione	4	24
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	2	13
<b>Totale</b>	<b>50</b>	<b>209</b>

## 2.2. Inquadramento e questioni trasversali

Rispetto alle materie prescelte in ragione del perimetro delineato dal Comitato, si è ritenuto di identificare:

- a) le norme costituzionali e sovranazionali dalle quali ricavare l'esistenza di situazioni giuridiche tutelate in termini di riconoscimento di diritti civili e sociali dando a tali situazioni una definizione sintetica;
- b) i sotto ambiti di materia muovendo dalla normativa vigente, in modo tale da, in assenza di LEP qualificati in questi termini dalla legge, ricavare le "prestazioni" implicitamente riconducibili ai diritti civili e sociali nell'ordinamento vigente;
- c) le singole prestazioni attualmente previste nelle materie o ambiti di materia individuati;
- d) il "livello essenziale" per ognuna delle prestazioni così delimitate, declinandolo in termini sia descrittivi, circa i suoi contenuti, sia prescrittivi, ovvero nel linguaggio normativo che potrebbe assumere il LEP stesso.

Un primo problema generale si pone nel caso in cui la definizione del LEP richieda una norma analitica di significativa estensione che si tragga da disposizioni vigenti contenute in fonti eterogenee per collocazione. In questa evenienza si può scegliere di disegnare un LEP che abbia l'estensione e la analiticità necessaria a dettare tutti le indispensabili prescrizioni a tutela della uniforme fruizione della prestazione sul territorio nazionale. In alternativa si potrebbe immaginare una concatenazione tra un "LEP primario"

sintetico e di principi e “LEP secondari” nei quali delineare la disciplina della prestazione in modo analitico ed articolato.

In questa seconda evenienza qualora, vengano in rilievo prestazioni costituenti l’asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il “LEP primario” quanto i “LEP secondari” dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell’ordinamento.

Rimarrebbe, comunque, ferma la possibilità che l’erogazione del servizio possa essere attribuita a pubblici poteri diversi dallo Stato, magari proprio nelle modalità e nel rispetto delle condizioni stabilite negli Accordi adottati nel rispetto delle condizioni stabilite dall’articolo 116, comma 3, della Costituzione.

L’alternativa metodologica risulta essere la seguente.

L’adozione di un unico LEP molto lungo, riproduttivo delle norme attualmente vigenti (per questo si parla di LEP implicito). Viceversa, si può immaginare di operare una sorta di scomposizione del LEP in uno primario breve che rinvia ad una fonte successiva la definizione analitica e articolata della sotto-materia. In questa ipotesi l’adozione del LEP primario non esaurisce la definizione normativa della prestazione essenziale, pur delineandone i contorni principali. È per questo che occorre scegliere se fonte del LEP secondario debba essere di rango legislativo, quindi meglio sottoposta alla verifica del Parlamento nel momento della sua formazione. Si pensi ad un decreto legislativo, per la cui adozione sia prevista l’espressione di pareri vincolanti da parte dalle Commissioni competenti per materia. In alternativa, la fonte potrebbe essere un regolamento adottato ai sensi dell’art. 17 della legge 400/1988 o un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri oppure un atto amministrativo generale. In questa seconda circostanza, il Governo avrebbe un controllo pieno sull’esercizio del potere normativo senza subire un condizionamento parlamentare.

Lo strumento della delegazione legislativa consente, come si è già accennato, di salvaguardare maggiormente le prerogative parlamentari nell’elaborazione della disciplina normativa, ma è potenzialmente foriero di inconvenienti. Il principale appare l’effetto “cristallizzazione” del contenuto dell’atto normativo, che potrà essere soggetto a modifiche solo da successivi atti-fonte del medesimo rango. Si potrebbe, in altre parole, correre il rischio di “legificare” una materia adesso regolata da fonti di rango differente. La fonte regolamentare o l’atto amministrativo generale, si attaglia meglio ad una regolazione flessibile nel senso di rapidamente adattabile al mutare delle condizioni reali nelle quali la prestazione essenziale deve essere garantita.

La scelta tra unico LEP o scisso tra “primario” e “secondario”, nonché, in questo secondo caso, l’adozione del decreto legislativo, del regolamento o dell’atto amministrativo generale, sebbene sia innervata da valutazioni di natura tecnico-giuridica, non può che esser rimessa alla decisione dell’Autorità politica.

Per quanto concerne la determinazione della misura della prestazione, connessa all’individuazione dei LEP, in primo luogo va premesso che:

- in talune ipotesi la ricostruzione del LEP risulta potenzialmente già idonea a identificare livelli delle prestazioni e platea dei destinatari (come, ad esempio, il numero della popolazione studentesca soggetta al diritto-dovere all’istruzione);

- vanno considerate le ipotesi peculiari quali ad esempio l'individuazione delle prestazioni in materia di tutela della salute, nell'ambito della quale i LEP sono già precisamente determinati nei LEA, modificabili solo ad opera della specifica Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all'art.1, co.556 della L. n. 208/2015 e insediata dal luglio 2020;

-nella maggior parte dei casi, come anticipato, tra le opzioni è emersa la possibilità di delineare un LEP "primario" concatenato ad uno "secondario". Infatti, la scomponibilità del LEP in uno primario breve, che rinvia ad un LEP secondario adottato con una fonte successiva, nel quale vi è una definizione puntuale, analitica ed articolata della sotto-materia si rivela più confacente al fine di giungere alla definizione della platea dei destinatari della prestazione e alla esatta quantificazione del fabbisogno finanziario correlato all'erogazione del LEP medesimo.

Si tratta, infatti, da un lato, in queste ultime fattispecie, di addivenire alla identificazione di criteri e parametri – anche di principio - di misurabilità del LEP, in applicazione dei quali desumere, nella definizione del LEP secondario, la misura della prestazione e la quantificazione del fabbisogno finanziario ivi connesso.

I LEP primari, quindi, possono essere considerati alla stregua di cornici di riferimento essenziali e sistemiche, alle quali non è agevole ricollegare direttamente prestazioni puntuali, ma che delineano i criteri necessari dai quali non può prescindersi per la definizione precisa e puntuale di prestazioni, che dai principi generali discendono e ai medesimi tendono. Attraverso questa scomposizione nel LEP primario può subito definirsi la prestazione essenziale in termini ampi, così come essa discende dai principi costituzionali nonché i criteri per la sua misurabilità, e nel LEP secondario si potrà procedere ad una declinazione analitica ed articolata della prestazione stessa, provvedendo altresì, come detto, alla misurazione del fabbisogno finanziario necessario.

Nell'individuazione dei LEP, pertanto, una tale scomposizione tra individuazione della cornice di misurabilità del LEP e indicazione precisa della misura della prestazione consente il raggiungimento di un maggiore grado di dettaglio, la cui *ratio* risiede nella necessità di garantire più efficacemente l'erogazione di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile preso in considerazione, facendo emergere, peraltro, con maggiore precisione, ciascuno dei casi in cui l'intervento statale risulti imprescindibile, a garanzia della fruizione del diritto su tutto il territorio nazionale.

Un approccio siffatto ha suggerito l'adozione nei modelli di una opzione in forma prescrittiva di individuazione dei LEP, in modo tale da consentire che possano essere facilmente ricavabili non solo i destinatari della prestazione e la misura della medesima, ma anche i pubblici poteri da cui pretenderne l'adempimento.

In ogni caso, ai fini della scelta rimessa ai seguiti di competenza, in alternativa, per diversi ambiti di materie vengono comunque proposte formulazioni descrittive o, persino accanto ad esse, anche più di principio, da considerarsi ove il livello prescelto di individuazione dei LEP dovesse articolarsi in una declinazione maggiormente generale e descrittiva. Ciò, a titolo esemplificativo, non è stato ritenuto utile, in materia di tutela della salute, in tutti i casi in cui esiste un LEA in base al d.P.C.M. 12 gennaio 2017, stanti i vincoli precisi in capo alle Regioni già derivanti da tali previsioni. Restano talune ipotesi,

espressamente evidenziate, di difficoltà oggettiva di pre-individuazione prescrittiva delle prestazioni.

Nell'ambito del terzo paragrafo della presente Relazione e nei Modelli, cui si rinvia, per ciascun ambito sono analiticamente riportate le opzioni, le alternative e le eventuali osservazioni utili a definire compiutamente, materia per materia, le soluzioni più idonee per la definizione dei LEP.

### 3. RELAZIONI SULLE SINGOLE MATERIE INDIVIDUATE DAL COMITATO

#### 3.1. SICUREZZA E TUTELA DEL LAVORO

##### 1. introduzione

1.1. Nel dettaglio, per la perimetrazione della disciplina di interesse, ci si è basati sul rapporto del Sottogruppo n. 2 - *Tutela e sicurezza del lavoro*, che ha individuato:

- quattro ambiti materiali di interesse: a) politiche attive del lavoro, b) disciplina dei servizi per l'impiego e collocamento; c) disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro; d) disciplina del mobbing;

- due ambiti di confine: e) la formazione professionale; f) l'assistenza sociale.

1.2. Coerentemente con le conclusioni già raggiunte dal Sottogruppo n. 2, non si sono proposti LEP relativi agli ambiti c) e d) e ciò per le seguenti ragioni: (i) non sussistono spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano esigere la determinazione di LEP; (ii) le materie attengono a funzioni regolatorie e di controllo; (iii) vi sono eccessive sovrapposizioni con la materia esclusiva dell'ordinamento civile (disciplina del lavoro privato) e (iv) con la materia "salute" (in particolare, le funzioni di sorveglianza svolte dalle ASL in materia di salubrità dei luoghi di lavoro sono già oggetto dei L.E.A. del d.P.C.M. 12 gennaio 2017).

In questi ambiti, al più, si sarebbe potuto valutare l'introduzione di un LEP con riferimento alla formazione anti-infortunistica dei lavoratori; anche questa possibilità è stata però scartata, considerando che si tratta di attività formative erogate direttamente dalle aziende, nell'ambito di obblighi di diritto civile e del lavoro, laddove non sussistono, quindi, effettivi spazi l'individuazione di un LEP (salva la mera enunciazione di *outcome* astratti e non misurabili).

1.4. Sono invece proposti LEP in relazione agli ambiti a) e b). Nel Modello, i due ambiti, che attengono l'uno ai profili organizzativi del servizio, l'altro a quelli erogativi, sono trattati unitariamente (legislativamente, del resto, sono entrambi regolati nel d.lgs. n. 150 del 2015 in materia di "*servizi per il lavoro e di politiche attive*"). Si è ritenuto, tuttavia, di dare autonoma rilevanza, anche grafica, alle politiche attive erogate in favore di beneficiari particolari: i disabili (per il c.d. collocamento mirato) e i fragili (per gli interventi che necessitano di valutazione c.d. multidimensionale), la cui protezione, del resto, beneficia di specifica e distinta previsione costituzionale.

1.5. Con riferimento agli ambiti di confine e sempre condividendo le conclusioni del Sottogruppo n. 2, si ritiene che la "*formazione professionale*", pur citata dall'art. 117 Cost. come autonoma materia di competenza residuale regionale, presenti comunque evidenti elementi di sovrapposizione con la tutela e promozione del lavoro. Ciò vale particolare con riferimento alle attività formative che vengono erogate a beneficiari adulti (già occupati o in cerca di occupazione), con finalità mirate alla ricerca di collocazione lavorativa (o di una

migliore collocazione o di gestione di fasi di transizione). Tali “erogazioni”, del resto, sono sovente gestite, da un punto di vista amministrativo, nell’ambito delle politiche attive del lavoro. Almeno per questa quota di “formazione professionale”, dunque, sono stati proposti dei LEP.

1.6. Con riferimento, invece, alla materia “*assistenza sociale*”, le interazioni con la tutela del lavoro si atteggiavano in modo differente. Il “*Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*”, che individua i relativi LEPS, evidenzia al punto 1.5. gli intrecci con gli ambiti socio-sanitario, delle politiche del lavoro, dell’istruzione, giudiziario e delle politiche abitative. Non vi è dubbio, del resto, che il disagio sociale e quello lavorativo siano spesso legati e debbano essere oggetto di valutazione c.d. *multidimensionale*. Ciò non vuol dire, tuttavia, i LEPS collegabili al tema del lavoro consentano automaticamente di individuare ulteriori LEP inerenti alla materia “*sicurezza e tutela del lavoro*”. Più spesso, si tratta di adattare i LEP sul lavoro a determinate platee di beneficiari (ad es., i disoccupati con particolari fragilità sociali). Nel Modello, si sono fatte alcune proposte in tale senso.

1.7. Un ambito ulteriore da considerare è quello delle politiche di inclusione e contrasto alla povertà (politiche attive e passive legate, negli ultimi anni, all’erogazione reddito di inclusione, al reddito di cittadinanza, all’assegno di inclusione). Queste misure sono normalmente costruite come politiche passive con condizionalità. Da un lato, quindi, sono previste erogazioni in danaro di sostegno al reddito; dall’altro lato, sono previsti obblighi del percettore di partecipare a percorsi di inserimento lavorativo. In relazione alle erogazioni in danaro, non vi è margine per prevedere LEP (sono somme quantificate direttamente dalla legislazione statale senza discrezionalità ed erogate dall’INPS); in relazione alle condizionalità, esse sono costruite come obblighi per il percettore (pena la decadenza dal beneficio), non come diritti ad una prestazione (il sostegno al reinserimento) il che pure porterebbe ad escludere che si possano enucleare dei LEP.

A ben vedere, tuttavia, le “condizionalità” coincidono di norma con le “politiche attive” per il lavoro (orientamento, formazione, tutoraggio, ecc.) previste dal d.lgs. n. 150 del 2015 e le leggi qualificano espressamente questi percorsi come livelli essenziali delle prestazioni. Non sarebbe metodologicamente corretto, dunque, prescindere del tutto.

Riguardando la questione dal punto di vista dell’individuazione dei LEP possono farsi due considerazioni: (i) in generale, dalle politiche di inclusione non si ritraggano nuovi LEP in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”, poiché quelle politiche prevedono prestazioni già ricomprese ed erogate nell’ambito delle “politiche attive per il lavoro” (e, in specie, nel d.lgs. n. 150 del 2015); (ii) le politiche di inclusione non sono tuttavia senza effetto sulla definizione LEP: in un contesto di risorse scarse, infatti, esse incidono sulla *platea dei beneficiari* delle politiche attive per il lavoro, nel senso che tali erogazioni (orientamento, formazione, tutoraggio) possono essere disposte preferibilmente in favore dei percettori di strumenti di sostegno al reddito, con preferenza rispetto a chi non li percepisca. È un tema che deve essere affrontato con riferimento alla definizione della misura delle prestazioni da erogare.

1.8. Conclusivamente, e pur nella consapevolezza dell'esistenza di ridondanze e sovrapposizioni (peraltro segnalate nel Modello proposto), i LEP proposti, tutti riferibili alla categoria delle "politiche attive del lavoro" sono suddivisi nei seguenti tre sotto-ambiti e relativi diritti costituzionali garantiti:

**1) servizi di collocamento in favore di tutti i lavoratori disoccupati** (artt. 1, 4, e 35 Cost.: *diritto-dovere al lavoro*; art. 29 Carta dei diritti UE: *diritto all'accesso ai servizi di collocamento*);

**2) servizi di collocamento o presa in carico in favore di disabili e fragili** (art. 38 Cost.: *diritto al lavoro dei disabili e dei fragili*);

**3) formazione mirata alla ricerca dell'impiego** (art. 35 Cost.: *diritto alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori*).

1.9. Ogni LEP proposto, in coerenza con le indicazioni metodologiche del CLEP, è stato concepito come un livello "misurabile" da un punto di vista quantitativo o qualitativo. Si deve prendere atto che, nella legislazione vigente, la misura del servizio è quasi sempre mancante o è definita con riferimento alle "risorse disponibili" (formulazione evidentemente non coerente con la natura di LEP). In assenza di elementi quantitativi rinvenibili nella legislazione vigente, si sono proposti criteri o elementi per la misurazione del servizio o della platea di riferimento, da cui discenderà ultimativamente il costo finale del LEP sulla finanza pubblica.

## **2. Descrizione sintetica dei LEP individuati**

Come evidenziato, nell'ambito delle politiche attive del lavoro e negli ambiti contigui considerati, lo Stato ha già adottato dei provvedimenti che determinano i LEP. I principali sono i seguenti:

a) in materia di servizi all'impiego, il d.m. n. 4/2018, *Linee di indirizzo triennali dell'azione in materia di politiche del lavoro* (attuativo del d.lgs. n. 150 del 2015, che enuncia i LEP a livello legislativo);

b) in materia di formazione professionale, il d.m. 14 dicembre 2021, *Piano Nazionale delle Nuove Competenze (PNNC)* e il d.m. 5 novembre 2021, *Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*.

L'attuale formulazione, tuttavia, non appare pienamente coerente con gli orientamenti del CLEP.

Si rileva, preliminarmente che, in questa materia, a differenza di quanto accade nella sanità o nell'istruzione, i LEP non assicurano al percettore una utilità finale (l'impiego), ma una utilità intermedia (il supporto per la ricerca dell'impiego): si tratta in ogni caso di una erogazione effettiva e misurabile per il cittadino, non di una mera attività di organizzazione amministrativa interna, quindi, con tale precisazione, i LEP sono sicuramente proponibili.

Quanto al d.m. n. 4/2018, tuttavia, i LEP in materia di politiche attive sono enunciati ritagliando singole fasi procedurali o sotto interventi (fino a quindici), talvolta privi di autonomia funzionale e di utilità anche solo mediata per il percettore (quali, ad es., la redazione della scheda anagrafica, la prima "accoglienza" ecc.); con riferimento ai LEP in materia di formazione professionale, invece, i decreti GOL e PNNC scontano il difetto

opposto, di una certa eccessiva genericità. Si è ritenuto, quindi, di rielaborare il materiale normativo esistente, formulando nel Modello le proposte che di seguito sono sinteticamente descritte.

2.1. In materia di **politiche attive-servizi per l'impiego e il collocamento**, si propone di riarticolare i LEP esistenti in un numero inferiore e più omogeneo; e di premettervi un apposito LEP di carattere "organizzativo" (in coerenza con il carattere "intermedio" e "strumentale" delle erogazioni in materia di politiche attive, infatti, il cittadino trae una utilità effettiva dalla distribuzione geografica dei CPI e dalla consistenza dei loro organici).

Sono stati quindi identificati e proposti i seguenti **sette LEP**:

- **istituzione dei centri per l'impiego**. Si prevede l'obbligatoria istituzione del CPI, quale "*infrastruttura pubblica indispensabile per la gestione e il funzionamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro*". Nella normazione esistente, diverse intese Stato-Regioni prevedono il potenziamento dei CPI, stanziando risorse aggiuntive o autorizzando assunzioni. Mancano, tuttavia, criteri di misura del servizio; si propongono i seguenti: il numero di dipendenti (o di dipendenti qualificati) dei CPI rispetto alla popolazione (o ai disoccupati), la distribuzione territoriale dei CPI, le convenzioni stipulate;

- **accoglienza e profilazione**. Il LEP prescrive che tutti i disoccupati possano accedere in tempi certi al colloquio di c.d. "*prima accoglienza*", volto ad informare sulle politiche attive e passive disponibili e a raccogliere i dati professionali da inserire in banche dati nazionali;

- **stipula del patto di servizio personalizzato**. Si impone la stipula di un "patto di servizio" tra CPI e beneficiario. Anche se può essere considerato un LEP "procedurale" esso comporta una effettiva utilità (sia pure strumentale) per il cittadino: il "patto", infatti, è previsto dalla legge come strumento attivo, per individuare e definire le azioni da intraprendere per la ricerca attiva del lavoro; il LEP prescrive inoltre un periodico aggiornamento dei contenuti, secondo tempistiche e scansioni certe e predefinibili;

- **orientamento di base o specialistico**. Il LEP assicura a tutti i disoccupati l'avvio ai percorsi più adeguati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro, tramite il bilancio delle competenze e l'individuazione dei fabbisogni formativi, nel rispetto dei termini temporali e dei livelli di servizio fissati dallo Stato. Il rispetto del LEP è "misurabile" sia con riferimento alle tempistiche dei contatti, sia con riferimento al numero dei percorsi di reinserimento proposti;

- **accompagnamento al lavoro**. Il LEP prescrive di erogare a tutti i disoccupati (eventualmente, con priorità alle platee individuate dallo Stato), un assegno spendibile presso soggetti pubblici e privati accreditati per supporto e tutoraggio intensivo nella ricerca attiva del lavoro, secondo i termini temporali e i livelli di servizio prefissati. La misura del servizio potrà essere definita con riferimento agli *output* (all'ammontare economico dell'assegno o al numero di ore di tutoraggio intensivo erogate); ovvero, con riferimento agli *outcome* (al numero di contatti o di offerte di lavoro intermedie);

- **formazione e tirocini**. Il LEP prescrive di erogare a tutti i disoccupati (eventualmente, con priorità alle platee individuate dallo Stato), attività di formazione ai fini della riqualificazione professionale e dell'immediato inserimento lavorativo, nonché,

presso imprese convenzionate, tirocini professionali per promuovere le esperienze lavorative ed incrementare le competenze, nella misura minima individuata dallo Stato. La misura del servizio può essere agevolmente agganciata alle ore di formazione erogate o al numero di tirocini effettuati;

- **gestione di incentivi per favorire l'occupazione.** I disoccupati hanno diritto ad essere informati ed assistiti nel fruire delle opportunità offerte dalla legislazione nazionale per favorire l'impiego o l'autoimpiego (supporto nell'accesso ad incentivi al lavoro autonomo, alla mobilità, alla conciliazione tempi lavoro-famiglia, al lavoro socialmente utile, ecc.). Il LEP può esprimersi in termini di ore di assistenza erogata o di pratiche compilate con assistenza di un operatore del CPI.

2.2. In materia di **politiche attive-lavoro dei fragili e dei disabili**, emerge essenzialmente la necessità di "tarare" le politiche generali rispetto alle caratteristiche di queste peculiari platee di beneficiari. Vista la delicatezza della materia, è apparso preferibile darvi autonoma evidenza, anche grafica, nelle proposte del Modello. L'istituzione di LEP distinti, del resto, è già prevista a livello legislativo; si è seguito anche in questo caso un approccio di snellimento e sintesi nella formulazione.

Nel dettaglio, sono stati identificati e proposti i seguenti **due LEP**:

- **collocamento mirato per i disabili.** Il LEP prescrive l'istituzione di idonei strumenti e procedure per valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative residue e inserirle nella posizione lavorativa adatta, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive, secondo i livelli minimi fissati dallo Stato. Le misure concrete sono le medesime previste per i restanti beneficiari, adattate alle specifiche necessità delle persone con disabilità;

- **presa in carico integrata di soggetti in condizione di vulnerabilità.** Il LEP impone che i pubblici poteri, tramite un sistema integrato dei servizi di sostegno al lavoro e assistenza sociale e socio-sanitaria, istituiscano programmi personalizzati di inclusione lavorativa per i lavoratori con fragilità, secondo i livelli minimi di servizio prefissati.

2.3. In materia di **politiche attive-formazione professionale**, i LEP sono stati estrapolati essenzialmente da recenti piani e programmi che si inseriscono nell'ambito del PNRR: il decreto GOL e il decreto PNNC. Sul piano redazionale, in questi documenti si individuano sia LEP riferiti indistintamente a tutti i beneficiari (consistenti nei tre principi/obbiettivi di "accessibilità", "personalizzazione" e "spendibilità" dell'offerta formativa), sia misure differenziate in base alla tipologia di beneficiario (secondo la maggiore o minore "distanza" dal mondo del lavoro e dalla esistenza di criticità sociali, ambientali o sanitarie): queste varie previsioni sono state riordinate e rese omogenee ai fini di una loro più compiuta formulazione.

Nel dettaglio, sono stati identificati e proposti i seguenti **sette LEP** (i primi tre con destinatari aperti, i secondi quattro distinti secondo la tipologia del beneficiario):

- **erogazione di attività formativa personalizzata.** Tutti i lavoratori con *deficit* formativi (eventualmente con priorità assegnata alle platee individuate dallo Stato) hanno titolo a seguire percorsi di aggiornamento o riqualificazione secondo il criterio della

“personalizzazione” dell’offerta e cioè tramite l’*assessment* delle competenze del beneficiario rispetto alle competenze richieste dal mercato;

- **erogazione di attività formativa accessibile.** Il LEP assicura la “accessibilità” dell’offerta formativa ai lavoratori con *deficit* formativi, nel rispetto dei requisiti di collocazione fisica delle sedi e di disponibilità delle informazioni. L’accessibilità è assicurata anche tramite la trasparenza e l’interoperabilità delle informazioni disponibili sui siti istituzionali degli enti erogatori;

- **erogazione di attività formativa spendibile.** Tutti i lavoratori con *deficit* formativi hanno diritto a seguire percorsi di aggiornamento o qualificazione “*spendibili*”, in funzione del conseguimento di una qualificazione o attestazione riconosciuta dalla legge o dal mercato. La misura del servizio si aggancia al numero delle attestazioni/qualificazioni/certificazioni rilasciate o delle ore di formazione erogate;

- **gestione dei percorsi di reinserimento lavorativo.** Il LEP prescrive che tutti i lavoratori “facilmente occupabili” (eventualmente con priorità alle platee individuate dallo Stato) beneficino di un percorso di reinserimento lavorativo, tramite attività formative “leggere” e servizi di orientamento e intermediazione, nel rispetto dei termini temporali e dei livelli di servizio predeterminati;

- **gestione di percorsi di aggiornamento professionale (upskilling).** Il LEP prescrive che tutti i lavoratori con bisogni formativi “non complessi” (eventualmente con priorità per le platee individuate dallo Stato) beneficino di un percorso di aggiornamento, tramite interventi formativi di breve durata con contenuti professionalizzanti;

- **gestione di percorsi di riqualificazione professionale (reskilling).** Il LEP prescrive che tutti i lavoratori con bisogni formativi “complessi” (eventualmente con priorità per le platee individuate dallo Stato) beneficino di un percorso di riqualificazione tramite attività formative “intense” volte ad un innalzamento di livelli di qualificazione/EQF;

- **gestione di percorsi di lavoro ed inclusione.** Il LEP (che si interseca con la materia dell’assistenza sociale) prevede che i poteri pubblici, attivando congiuntamente i servizi per il lavoro e i servizi socio-sanitari, assicurino ai soggetti fragili un percorso integrato di formazione per l’accrescimento delle competenze di base.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

3.1. Nella redazione dei LEP in materia di tutela del lavoro si è attinto da plessi normativi distinti, che presentano tra loro profili di sovrapposizione e intersezione. Spesso una stessa prestazione è presa in considerazione da punti di osservazione differenti e con diverse “logiche” di erogazione del beneficio (quanto a finalità, misurazione, platea di beneficiari, ecc.).

Queste sovrapposizioni si registrano, in particolare: *(i)* tra i LEP in materia di “formazione professionale” e i LEP relativi al “funzionamento dei servizi per l’impiego” (in specie, quelli inerenti all’erogazione di tirocini e sessioni formative); *(ii)* tra i LEP sulla “tutela del lavoro di fragili e disabili” e i livelli delle prestazioni sociali; *(iii)* tra i LEP sulla “formazione professionale mirata alla ricerca di impiego” e LEP sulla “istruzione professionale”.

Coerentemente con le indicazioni metodologiche condivise, si è seguita una logica di ridondanza, per evitare di impoverire il contenuto prescrittivo dei LEP. Spesso, del resto, la sovrapposizione è solo apparente, in quanto la previsione di distinti LEP su medesimo oggetto consente di dare autonoma evidenza (anche in termini di criteri di misurazione delle prestazioni) a distinti obiettivi di politica sociale. Le sovrapposizioni e le intersezioni sono state comunque segnalate nel Modello.

3.2. Nel Modello, tutti i LEP presenti sono proposti in termini quantitativamente o qualitativamente “misurabili”, accompagnando le formulazioni (descrittive e prescrittive) con “elementi” e “criteri” per definire la misura del servizio. Si segnala, tuttavia, che – con poche e poco rilevanti eccezioni – i LEP oggi esistenti in materia non indicano prestazioni minime effettivamente garantite e tantomeno *standard* o meccanismi di monitoraggio, ma fanno spesso riferimento alle “risorse disponibili”. Oggi, quindi, manca anche una struttura di calcolo dell’impatto finanziario dei LEP in materia.

Questa circostanza assume particolare rilevanza, in considerazione dei forti disequilibri, rilevati dallo stesso Ministero del lavoro nelle proprie relazioni, esistenti tra i territori in materia di politiche per l’impiego.

3.3. In considerazione della scarsità delle risorse e della frequente assenza, allo stato, di veri e propri LEP che vincolino i poteri pubblici e attribuiscono diritti esigibili ai cittadini, la legge e le amministrazioni coinvolte possono seguire criteri di priorità tra i beneficiari (altro effetto non coerente con i caratteri di essenzialità ed universalità propri dei LEP). Fermi i dubbi su questo modo di operare, occorre comunque valutare la possibilità di individuare, all’interno della platea dei beneficiari, delle “sotto-platee”, cui destinare in via prioritaria gli interventi.

Tali sotto-platee, in considerazione della materia in discussione, possono essere astrattamente individuate secondo due criteri (o con una combinazione di criteri):

**a)** quello sostanziale della “distanza” dal mondo del lavoro (sia in termini di tempo trascorso dall’ultimo impiego; sia in termini di obsolescenza delle competenze ed esperienza professionali possedute; sia ancora in considerazione di ulteriori “fragilità” extralavorative, di origine familiare, sociale, ambientale, sanitaria);

**b)** quello formale della percezione di politiche passive (NASpl, Adl, ecc.) da determinati periodi di tempo.

Diverse previsioni normative fanno riferimento al secondo criterio, stabilendo canali prioritari per i percettori di erogazioni pubbliche. Questo approccio si giustifica con la necessità di “condizionare” le politiche passive (l’erogazione del sussidio) con la partecipazione del beneficiario alle politiche attive (orientamento, tirocini, formazione, ecc.): si veda il caso dell’assegno di ricollocamento, erogabile a percettori di NASpl da oltre quattro mesi. In questo modo, tuttavia, si rischia di creare una discriminazione tra beneficiari, per esigenze di natura amministrativa, ma senza seguire il criterio del maggior bisogno. Nel Modello, laddove rilevante, la questione è stata segnalata: si tratta evidentemente di decisioni da rimettere alla Autorità politica.

## 3.2. ISTRUZIONE

### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 3, per la materia dell'istruzione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. *gli ordinamenti;*
2. *la programmazione e la rete scolastica;*
3. *il reclutamento, la formazione e lo stato giuridico del personale scolastico;*
4. *la parità scolastica;*
5. *l'edilizia e l'innovazione digitale;*
6. *il diritto allo studio.*

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione della misura della prestazione, connessa all'individuazione dei LEP, per l'ambito istruzione la scomponibilità del LEP in uno primario breve che rinvia ad un LEP secondario adottato con una fonte successiva nel quale vi è una definizione puntuale, analitica ed articolata della sotto-materia permette di scomporre la definizione della platea dei destinatari della prestazione e la esatta quantificazione del fabbisogno finanziario correlato all'erogazione del LEP. L'individuazione del LEP primario, da un lato, consente intanto di circoscrivere la misurabilità della prestazione rispetto all'individuazione dei beneficiari della medesima, individuando previamente i criteri e/o la platea complessiva di riferimento.

Sono stati quindi presi in considerazione:

- l'articolazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, dispiegato su tutto il territorio nazionale e declinato in sistema integrato 0-6 anni, primo e secondo ciclo di istruzione – e relativi gradi di istruzione –, al fine di garantire il diritto/dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno;

- la popolazione di riferimento, quali beneficiari eventuali del servizio: popolazione di età compresa tra 0 e 18 anni;

- i criteri sulla base dei quali addivenire poi alla quantificazione del numero di classi, di sezioni, di plessi scolastici, di personale.

In linea generale, sono stati considerati i dati ISTAT relativi alla popolazione residente, fascia d'età 0-18 anni, aggiornati al 1° gennaio 2023, per un totale complessivo di 9.648.439 soggetti.<sup>1</sup> Da tale misura sono stati ricavate le informazioni relative ai diversi segmenti (0-6; 6-13; 14-18), per ciascun ciclo e grado di istruzione preso in considerazione.

Il rinvio ad un LEP secondario la disciplina analitica, sulla base dei criteri e dei parametri stabiliti dal LEP primario, consente di pervenire alla misurazione effettiva dei beneficiari – attuali e potenziali – della prestazione/servizio. In tale momento è, dunque,

---

<sup>1</sup> ISTAT, popolazione residente, fascia d'età 0-18 anni: [dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=42869#](https://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=42869#)

possibile indicare la quantificazione esatta del fabbisogno finanziario necessaria per il LEP secondario (il suo costo), tenuto conto che la capillarità e la ramificazione del sistema nazionale di istruzione, nonché la disponibilità dei dati informativi da parte del Dicastero competente, per grado di istruzione, per istituzione scolastica, per provincia, per regione, ne consentono l'analisi, sia in forma aggregata che disaggregata, in serie storica, ma anche in proiezione statistica, tenuto conto altresì degli effetti del decremento demografico, già oggetto di studio ISTAT e dei documenti di economia e finanza degli ultimi anni.

## **2. Descrizione sintetica dei LEP individuati**

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

2.1. Per quanto concerne l'ambito **Ordinamenti**, va premesso che: a) l'articolazione dei cicli è declinata, a legislazione vigente, sulla base del principio di continuità educativa didattica (curricolo verticale); b) i programmi disciplinari sono stati sostituiti dalla definizione dei risultati di apprendimento dei diversi percorsi dell'istruzione e della formazione, caratterizzanti i profili di studio di ciascun indirizzo, in raccordo con il quadro europeo delle qualifiche e le competenze chiave per l'apprendimento permanente; c) la disciplina degli esami di Stato è direttamente attuativa del vincolo costituzionale di cui all'art. 33, c. 5, Cost.

Di conseguenza, sono stati individuati i seguenti 9 LEP:

- **diritto/dovere all'istruzione**: è garantita da parte dei pubblici poteri la fruizione del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione, assicurando l'obbligo di istruzione, per almeno dieci anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno, nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, costituite dalle istituzioni scolastiche del sistema educativo di istruzione e formazione e dalle istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle istituzioni del sistema di istruzione e formazione professionale (leFP), anche attraverso l'apprendistato;

- **articolazione e struttura dei cicli scolastici**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, articolazione, la scansione, la determinazione degli obiettivi di apprendimento, di certificazione delle competenze, degli indirizzi, le finalità e la durata del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei relativi gradi, tramite individuazione puntuale della struttura di ciascun ciclo e grado, ferma restando la specifica disciplina in termini di istruzione parentale;

- **curricula dei cicli, programmi degli studi, obiettivi di apprendimento**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione puntuale del profilo delle competenze da possedere al termine del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei traguardi per lo sviluppo delle competenze relativi ai campi di esperienza e alle discipline, nonché la fissazione di criteri e modalità per la certificazione delle competenze acquisite, ivi comprese le competenze chiave per l'apprendimento permanente;

- **assetti didattici**: quadri orari, scansione dei percorsi, per gradi e cicli. Il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione degli assetti

didattici, dei quadri orari, dei piani di studio, del primo e del secondo ciclo di istruzione, secondo la scansione in gradi di istruzione, per tutto il territorio nazionale, ai fini della fruizione del diritto-dovere all'istruzione;

- **valutazione alunni:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione dei presupposti, dei caratteri, delle metodologie e delle finalità della valutazione periodica e finale degli apprendimenti, per il primo e per il secondo ciclo di istruzione, ivi compresi i criteri per l'ammissione alle classi successive per ciascun ciclo e grado di istruzione;

- **esami di Stato:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i presupposti e le modalità dell'ammissione e dello svolgimento dell'esame di Stato al termine di ciascun ciclo di istruzione, per tutti gli studenti, ivi compresi i candidati privatisti, e conseguente attribuzione del titolo di studio, valevole su tutto il territorio nazionale, nonché i criteri e le modalità degli esami di idoneità, individuando altresì atti, del procedimento e delle modalità di certificazione della positiva conclusione dei percorsi di istruzione e dei percorsi di istruzione e formazione professionale, nonché delle competenze progressivamente acquisite anche al fine di favorire l'orientamento per la prosecuzione degli studi;

- **sistema integrato 0-6 anni:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: il raggiungimento della soglia minima fissata a livello europeo, quale obiettivo tendenziale – da raggiungersi mediante il conseguimento di milestones annuali e pluriennali - di copertura della popolazione ricompresa da 0 a 36 mesi su base locale, tramite l'ampliamento dei servizi educativi per l'infanzia, anche attraverso il servizio privato; la generalizzazione dell'offerta del sistema integrato 0-6 e il superamento della diversificazione sul territorio nazionale e dei divari economici e territoriali e la diffusione e la presenza della scuola dell'infanzia per tutte le bambine e i bambini dai tre ai sei anni su tutto il territorio nazionale; le modalità di promozione della continuità del percorso educativo e didattico e concorrere a ridurre gli svantaggi culturali, sociali e relazionali; la fissazione generale della cornice di riferimento pedagogica relativa all'intero segmento ricompreso nel sistema integrato 0-6 anni; la tendenziale esclusione dei servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale;

- **Istruzione e Formazione Professionale (IeFP):** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: la fissazione di obiettivi comuni, di standard formativi minimi, dei requisiti di accreditamento, dei livelli e delle qualifiche da conseguire, cui i sistemi di IeFP regionali si devono conformare affinché possano essere riconosciuti quali percorsi di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e per la spendibilità nazionale dei titoli conseguiti all'esito dei percorsi formativi;

- **istruzione per gli adulti:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: l'individuazione di presupposti, requisiti, criteri, modalità per l'erogazione dei percorsi relativi all'acquisizione delle competenze legate al diritto/dovere di istruzione per gli adulti.

Per quanto concerne l'individuazione dei LEP relativi ad: articolazione e struttura dei cicli scolastici; curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi, per gradi e cicli;

valutazione alunni; esami di Stato; sistema integrato 0-6 anni; leFP; istruzione per gli adulti, ferme restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

2.2. Per quanto concerne l'ambito **Programmazione e rete scolastica**, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- **rete scolastica**: i LEP prescrivono che siano assicurati, da parte dei pubblici poteri, secondo principi di prossimità e accessibilità, la costituzione e il mantenimento di istituzioni scolastiche autonome e dei plessi scolastici del primo e del secondo ciclo di istruzione, tenendo conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche con proprie caratteristiche linguistiche e con marginalità sociali e territoriali, promuovendo altresì il completamento del processo di costituzione degli "istituti comprensivi", al fine di promuovere la verticalità del curriculum degli studi e garantendo la diversificazione e la flessibilità dell'offerta formativa del secondo ciclo, anche sulla base delle esigenze e dei bisogni formativi propri di ciascun territorio. In particolare, tale individuazione, per conseguire l'invarianza finanziaria del livello della prestazione, avviene mediante l'adozione di parametri numerici dimensionali, riferiti alla singola istituzione scolastica, basati su un coefficiente medio regionale di alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali, integrati con il parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato.

Si consideri che, anche a seguito della giurisprudenza costituzionale consolidata, la competenza in materia di programmazione e dimensionamento della rete scolastica è assegnata già alle Regioni;

- **programmazione: formazione delle classi**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: requisiti, presupposti, criteri e modalità per la formazione delle classi di scuola d'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, scuola secondaria di secondo grado. Dall'analisi della normativa vigente, in particolare del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, sono stati ricavati puntualmente, anche al fine di garantire l'invarianza della spesa, i parametri per la costituzione delle sezioni e classi relative a ciascun ciclo e grado di istruzione, ferme restando le deroghe previste a legislazione vigente dettate anche ai sensi dell'articolo 1, commi 344 e 345, lett. a), b) e c), della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Per questi LEP, ferme restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che

deriva dal “LEP primario” il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell’ordinamento.

2.3. Per quanto concerne l’ambito **Reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico**, occorre premettere che, sulla base delle indicazioni della nota metodologica sono stati presi in considerazione i settori relativi alla formazione iniziale (abilitazione all’insegnamento) e continua del personale scolastico, strettamente connessi con il raggiungimento dello standard professionale uniforme, minimo, richiesto, anche in relazione agli obblighi internazionali assunti dall’Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Allo stesso modo si è proceduto con il tema del reclutamento, escludendo sezioni meramente di tipo organizzativo del servizio, ivi compreso il meccanismo amministrativo di determinazione degli organici, meramente consequenziale all’articolazione dell’offerta formativa e alla disciplina di formazione di sezioni/classi. L’indicazione della fonte, per tali ipotesi, è da rinvenirsi nel Regolamento (UE) n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 e nel d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

In tal senso, quindi, sono stati individuati i seguenti 3 LEP:

- **formazione iniziale**. Si prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: e modalità per l’acquisizione dello standard professionale del docente abilitato, tramite la strutturazione di percorsi accademici a carattere teorico e pratico finalizzati conseguimento dell’abilitazione all’insegnamento, requisito per la partecipazione alle procedure per l’accesso ai ruoli del personale docente, distintamente per la scuola dell’infanzia e la scuola primaria, per posto comune, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, per le relative classi di concorso, individuando criteri, modalità, requisiti, obiettivi formativi minimi e contenuti uniformi su tutto il territorio nazionale. E’ altresì uniformemente definito il profilo professionale del docente specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità, disturbi specifici dell’apprendimento e altri bisogni educativi speciali, tramite la strutturazione di percorsi accademici a carattere teorico e pratico finalizzati conseguimento della specializzazione all’insegnamento su posto di sostegno, requisito per la partecipazione alle procedure per l’accesso ai ruoli del personale docente, distintamente per la scuola dell’infanzia e la scuola primaria, per posto di sostegno, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, per le relative classi di concorso, individuando criteri, modalità, requisiti, obiettivi formativi minimi e contenuti uniformi su tutto il territorio nazionale;

- **reclutamento**. Si prescrive che i poteri pubblici, nell’ambito delle rispettive competenze nel sistema nazionale di istruzione e formazione, assicurino lo svolgimento procedure di reclutamento selettive del personale scolastico idonee a garantire la verifica delle competenze e capacità, ai fini dell’accesso ai ruoli, in conformità agli obblighi assunti dall’Italia nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e ai migliori standard internazionali, sulla base di criteri e standard definiti uniformemente su tutto il territorio nazionale;

- **formazione in servizio e continua**. Si prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: e modalità di svolgimento del percorso relativo al periodo di formazione e

prova del personale scolastico, prima della conferma nei ruoli, al fine di sviluppare, rafforzare e verificare le competenze professionali, osservate nell'azione didattica e nelle attività preordinate e strumentali, nonché nell'ambito delle dinamiche organizzative dell'istituzione scolastica, anche tramite la previsione di attività formative finalizzate a consolidare le competenze previste dal profilo professionale e gli standard professionali richiesti; le modalità di aggiornamento e la formazione continua del personale scolastico, tramite la strutturazione di percorsi di formazione obbligatoria, continua, e relative modalità di verifica.

Per i LEP relativi a formazione iniziale e formazione in servizio e continua del personale scolastico, ferme restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

2.4. Con riferimento all'ambito **Parità**, sono individuati i seguenti 2 LEP:

- **pluralismo scolastico**. Si prescrive che sia uniformemente assicurati il pluralismo scolastico, costituzionalmente garantito, attraverso il riconoscimento della parità scolastica e la definizione dei criteri e delle modalità di fruizione del diritto-dovere all'istruzione anche presso le scuole non paritarie;

- **trattamento equipollente**. Si prescrive altresì che il riconoscimento della parità scolastica avvenga a seguito della positiva verifica del possesso di requisiti specificamente individuati, ricavati dalla l. n. 62/200, necessari a garantire l'equipollenza del trattamento e a consentire il rilascio di titoli di studio aventi lo stesso valore legale di quelli rilasciati presso le scuole statale.

Per l'intero sotto ambito Parità, ferme restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

2.5. Con riferimento all'ambito **Edilizia scolastica e innovazione digitale**, sono individuati i seguenti 2 LEP:

- **edilizia scolastica.** Si prescrive che: i poteri pubblici assicurino lo sviluppo qualitativo e una collocazione sul territorio degli edifici scolastici adeguati alla costante evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economico-sociali e demografiche, garantendo il benessere psicofisico degli studenti; siano individuate a livello nazionale norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei sul territorio nazionale, tenuto conto della specificità di ciascun territorio. Si prescrive altresì che i poteri pubblici assicurino costantemente l'adeguamento degli edifici scolastici, su tutto il territorio nazionale, al rispetto dei presupposti e al possesso dei requisiti in tema di: a) disciplina antincendio, igiene e sanità degli ambienti; b) eliminazione delle barriere architettoniche; c) sicurezza sui luoghi di lavoro. L'indicazione delle norme tecniche-quadro e degli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica costituiscono prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile. Dunque, si ritiene che tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- **innovazione digitale.** Si prescrive che i poteri pubblici assicurino: l'attività di indirizzo e programmazione, anche di investimento, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, necessaria per: a) sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti e rendere le tecnologie digitali strumenti didattici di ausilio alla costruzione dei più efficaci ambienti di apprendimento; b) realizzare attività volte allo sviluppo delle competenze didattiche e digitali degli studenti; c) potenziare gli strumenti didattici e laboratoriali volti a migliorare la formazione e i processi di innovazione del personale scolastico e della comunità delle istituzioni scolastiche; d) adottare strumenti organizzativi e tecnologici per favorire la governance, la trasparenza e la condivisione di dati nonché lo scambio di informazioni tra dirigenti, docenti e studenti e tra istituzioni scolastiche ed educative e articolazioni amministrative ministeriali o di altro tipo; e) favorire la formazione dei docenti per l'innovazione didattica e lo sviluppo della cultura digitale per l'insegnamento, l'apprendimento e la formazione delle competenze lavorative, cognitive e sociali degli studenti; f) definire le finalità e le modalità per l'adozione di testi didattici in formato digitale e per la produzione e la diffusione di opere e materiali per la didattica, anche prodotti autonomamente dagli istituti scolastici. Si prescrive inoltre che i poteri pubblici garantiscano il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, la disponibilità di strumenti e programmi per consentire l'utilizzo della flessibilità didattica, della didattica digitale integrata, in presenza di circostanze eccezionali e di circostanze di difficoltà, anche territoriali, che incidono sulla continuità didattica in presenza.

2.6. Per quanto riguarda, in ultimo, l'ambito **Diritto allo studio**, occorre premettere che sono stati affrontati sia il tema dell'inclusione scolastica, relativamente alla garanzia di ambienti di apprendimento inclusivi (docenti di sostegno, formazione del personale scolastico

sull'inclusione, necessità di personale di assistenza all'alunno con disabilità), sia il tema più ampio delle prestazioni a garanzia del diritto allo studio.

Conseguentemente, i 2 LEP individuati concernono:

- **inclusione.** Si prescrive che sia assicurata l'inclusione scolastica, la pari dignità tra tutti i soggetti, promuovendo strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita attraverso lo sviluppo di ambienti di apprendimento appropriati ed adeguati a valorizzare le peculiarità di ciascuno e tramite la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio. Si prescrive altresì che siano assicurati processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione scolastica per tutto il personale scolastico; attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale docente specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità, con disturbi specifici dell'apprendimento e altri bisogni educativi speciali adeguata al fabbisogno di inclusione degli studenti; attività finalizzate ad assicurare l'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità aventi diritto, secondo criteri uniformemente elaborati.

Si tratta, in queste ipotesi, di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile. Dunque, si ritiene che tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

- **prestazioni in tema di diritto allo studio.** Si prescrive che i poteri pubblici assicurano, su tutto il territorio nazionale, nell'ambito della programmazione degli interventi per il sostegno al diritto allo studio degli studenti, i seguenti servizi, gratuiti o sulla base di contribuzione familiare, sulla base dei differenti requisiti reddituali: a) servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità; b) servizi di mensa; c) fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi, integralmente gratuita per l'istruzione inferiore; d) servizi per le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare; e) borse di studio e ogni altra prestazione funzionale al sostegno al diritto allo studio.

Con riferimento agli elementi e ai criteri per la determinazione della misura eventuale del servizio, va specificato che per i LEP relativi all'inclusione scolastica sono stati inoltre presi in considerazione i dati del numero alunni con disabilità frequentanti scuole (da infanzia a secondaria di II grado). Dall'osservazione dei dati relativi agli anni scolastici 2019/2020 e 2020/2021, si conferma – nonostante il trend di decremento demografico e di progressiva riduzione della popolazione scolastica – la tendenza di crescita registrata nel corso degli anni: la percentuale degli alunni con disabilità sul totale dei frequentanti è salita dall'1,9% dell'a.s.2004/2005 al 3,6% dell'a.s.2020/2021. Il numero di alunni con disabilità è passato da circa 167.000 unità ad oltre 304.000 unità a

fronte di una diminuzione, registrata sullo stesso periodo, degli alunni complessivamente frequentanti le scuole italiane (-6%). Rispetto all'andamento in serie storica del rapporto tra il numero degli alunni con disabilità e i posti per il sostegno, di fonte Organico di fatto, si rileva che dall'a.s.2009/2010 la dinamica è stata di progressiva decrescita: nell'a.s.2020/2021 tale rapporto si è attestato sul valore di 1,50 alunni con disabilità per posto di sostegno mentre nell'a.s.2009/2010 si era attestato a 2,09. L'ammontare dei docenti per il sostegno, in percentuale rispetto al numero complessivo dei docenti, è passato dall'8,6% nell'a.s.2001/2002 al 20,3% nell'a.s.2020/2021.<sup>2</sup>

### **3. Alternative e altre osservazioni**

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale, nazionale concernente il diritto all'istruzione, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle *Relazioni dei Sottogruppi* (v. 2.8.2023), per l'ambito relativo all'Istruzione, in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla necessità di garantire l'unitarietà della fruizione al diritto/dovere all'istruzione e del sistema nazionale di istruzione e formazione, considerata altresì la salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, costituzionalmente prevista.

Nell'individuazione dei LEP, pertanto, il maggiore grado di dettaglio utilizzato risiede nella necessità di garantire più efficacemente l'erogazione di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, facendo emergere ciascuno dei casi in cui l'intervento statale risulti imprescindibile, a garanzia della fruizione del diritto.

In alternativa, vengono comunque proposte formulazioni più di principio, da considerarsi ove il livello prescelto di individuazione dei LEP dovesse articolarsi in una declinazione maggiormente generale e descrittiva.

Rispetto ai sotto ambiti, infine, si rileva la necessità di riepilogare, per la tematica relativa a ordinamenti-sistema integrato 0-6, le seguenti osservazioni legate al LEP individuato, rimesse al Comitato. In primo luogo, si fa presente che, come evidenziato nella Relazione dei sottogruppi poc'anzi citata, la disciplina vigente non istituisce un servizio pubblico a fruizione universale, ma fissa un obiettivo tendenziale di copertura del 33% della popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, successivamente qualificato (legge n. 234/2021, art. 1, comma 172) come "livello minimo da garantire" «attraverso obiettivi di servizio annuali» entro il 2027. La Raccomandazione 14785/22 del 29 novembre 2022 del Consiglio dell'Unione europea, aggiornando gli obiettivi precedenti, fissa un obiettivo tendenziale di copertura al 45% entro il 2030. Occorre dunque valutare se indicare nel relativo LEP già una percentuale tra le due appena evidenziate o limitarsi al rinvio mobile alle indicazioni europee, in evoluzione, tenendo conto che la disciplina vigente non solo non configura alcun obbligo di frequenza, ma anche, per quanto attiene ai costi, fissa una quota di mera compartecipazione dello Stato (artt. 5 e 12, d.lgs. n.

---

<sup>2</sup> Dato 2022 – da confermare da parte del dicastero competente - rinvenibile in [www.miur.gov.it/documents/20182/0/Gli+alunni+con+disabilit%C3%A0+aa.ss.2019-2020\\_2020-2021.pdf/dd6bc968-2a4a-a887-e61e-293333095ff5?version=1.0&t=1664209031873](http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Gli+alunni+con+disabilit%C3%A0+aa.ss.2019-2020_2020-2021.pdf/dd6bc968-2a4a-a887-e61e-293333095ff5?version=1.0&t=1664209031873)

65/2017), accanto alla – fondamentale – compartecipazione dell'utente a copertura del servizio.

L'alternativa per l'Istruzione è tra la definizione di LEP sintetici che non rinviano ad altra misura normativa e di LEP aventi una doppia strutturazione: primaria, quindi tendenzialmente sintetica, e secondaria nella quale precisare analiticamente oggetto, caratteristiche, elementi della singola prestazione enucleata. I *pro* e i *contra* si evincono piuttosto facilmente: la prima soluzione è più immediata e semplice, ma non risponde pienamente alla esigenza di unitarietà perché il momento prescrittivo, stante la attenuata definizione del comando, è poco prescrittiva (o in altri termini scarsamente normativa); la seconda soluzione risponde meglio alla esigenza di avere dei LEP pienamente prescrittivi, ma richiedono una doppia fase di elaborazione e approvazione normativa. Anche sotto il profilo della quantificazione del LEP una sua scomposizione in “primario” e “secondario” consente, nei termini precisati nel primo paragrafo, di dettare in prima battuta i criteri di misurabilità del LEP per poi determinare puntualmente il fabbisogno finanziario necessario in seconda battuta, laddove si giunga all'Accordo per la devoluzione della erogazione della prestazione ad un potere pubblico diverso dallo Stato.

### 3.3. DIRITTO ALLO STUDIO – ISTRUZIONE E FORMAZIONE TERZIARIA

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 3, per la materia dell'istruzione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia): **il diritto allo studio nell'istruzione e formazione terziaria.**

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- beneficiari eventuali: popolazione di fascia d'età superiore ai 18 anni;
- numero studenti con disabilità, DSA e BES frequentanti le istituzioni del sistema di istruzione e formazione terziaria;
- numero studenti aventi diritto alle prestazioni in tema di diritto allo studio per l'istruzione e formazione terziaria.

Con l'istruzione superiore terziaria si fa riferimento, in particolare, a:

- percorsi di istruzione terziaria offerti dalle Università;
- percorsi di istruzione terziaria offerti dalle istituzioni dell'AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica) ;
- percorsi di formazione terziaria professionalizzante offerti dagli ITS (Istituti Tecnici Superiori);

La determinazione puntuale è rimessa alle amministrazioni competenti.

#### 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

2.1. Per quanto concerne il sotto ambito **Inclusione nell'istruzione e formazione terziaria**, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- **Inclusione studenti con disabilità, DSA, altri BES. Strumenti, strategie formative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione.** Il LEP prescrive che siano assicurate l'inclusione nell'ambito della formazione terziaria, non solamente universitaria, la pari dignità tra tutti gli studenti, definendo strumenti, strategie formative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita attraverso lo sviluppo di ambienti di apprendimento appropriati ed adeguati a valorizzare le peculiarità di ciascuno e tramite la definizione e la condivisione del progetto individuale fra istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio in tale ambito. Per questo LEP, ferme restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici

poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione terziaria e l'autonomia delle istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione terziaria su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- ***inclusione studenti con disabilità, DSA, altri BES. Personale specializzato, misure compensative, orientamento, tutorato, supporto alla mobilità internazionale.*** Il LEP prescrive che siano assicurati, da parte dei pubblici poteri, processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione per tutto il personale; attività di tutorato; attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale specializzato a garanzia del diritto di accesso all'istruzione e formazione terziaria per gli studenti con disabilità, con disturbi specifici dell'apprendimento e altri bisogni educativi speciali adeguata al fabbisogno di inclusione degli studenti; attività finalizzate ad assicurare la disponibilità di adeguati sussidi didattici nonché di ogni forma di ausilio tecnico; la fruizione di appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica durante gli studi universitari; l'adozione di forme di verifica e di valutazione adeguate alle necessità formative, anche per quanto concerne esami di Stato e di ammissione; le misure compensative e dispensative da attuare in favore degli studenti con disabilità, DSA e altri BES, ivi inclusa la consulenza per l'organizzazione delle attività di studio; l'assistenza alla mobilità alla persona; il supporto alla mobilità internazionale; le attività di orientamento in ingresso, in itinere e in uscita.

2.2. Per quanto concerne il sotto ambito ***Prestazioni in tema di diritto allo studio***, sono stati individuati i seguenti 4 LEP:

- ***Sistema integrato di strumenti e servizi.*** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano, su tutto il territorio nazionale, la strutturazione di un sistema integrato di strumenti e servizi per favorire la più ampia partecipazione agli studi di istruzione e formazione terziaria, perseguendo lo sviluppo, la diversificazione, l'efficienza, l'efficacia e la coerenza dei propri strumenti ed istituti, in armonia con le strategie dell'Unione europea ed avvalendosi della collaborazione tra i soggetti competenti in materia di diritto allo studio. Sono definiti a livello nazionale gli strumenti e i servizi per il diritto allo studio da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, i requisiti di eleggibilità per l'accesso a tali prestazioni (relativi sia al merito sia alla condizione economica degli studenti); le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti dell'istruzione e formazione terziaria e, al fine di valorizzare i collegi universitari legalmente riconosciuti e i collegi storici, i requisiti e gli standard minimi a carattere istituzionale, logistico e funzionale, necessari per il riconoscimento e l'accreditamento delle strutture. In quest'ultimo caso, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- **Prestazioni per favorire il pieno successo formativo.** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano, su tutto il territorio nazionale, la disponibilità di strumenti adeguati e l'erogazione delle seguenti prestazioni, volte al pieno successo formativo degli studenti iscritti ai corsi di istruzione e formazione terziaria: a) servizi abitativi; b) servizi di ristorazione; c) servizi di orientamento e tutorato; d) attività a tempo parziale; e) trasporti; f) assistenza sanitaria; g) accesso alla cultura; h) servizi per la mobilità internazionale; i) materiale didattico; l) ogni altro servizio e strumento idoneo ad assicurare il diritto allo studio nell'ambito delle istituzioni della istruzione e formazione terziaria. Il pieno successo formativo degli studenti capaci e meritevoli, privi di mezzi, iscritti ai percorsi di istruzione e formazione terziaria, in possesso dei requisiti di eleggibilità, avviene attraverso l'erogazione di borse di studio. A livello nazionale sono determinati i parametri o criteri su cui calcolare dei costi standard al fine di quantificare la spesa minima per i costi di mantenimento per erogare prestazioni eque a tutti gli studenti di tutte le Regioni. Infatti, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- **borse di studio per i capaci e i meritevoli.** Si prescrive che a livello nazionale sia determinato l'importo standard della borsa di studio per i capaci e meritevoli, privi di mezzi, iscritti ai percorsi delle istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, tenendo in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari. La concessione delle borse di studio è assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. L'importo standard della borsa di studio è determinato, in modo distinto per condizione abitativa dello studente, in base alla rilevazione dei costi di mantenimento agli studi, in termini di costi delle prestazioni essenziali relative alle seguenti definizioni delle voci di costo: a) la voce materiale didattico comprende la spesa per libri di testo e strumenti didattici indispensabili per lo studio. E' compresa la spesa per l'acquisto di personal computer ed altri strumenti od attrezzature tecniche o informatiche. E' altresì ricompresa la spesa per l'adeguamento o l'acquisto di provider o dispositivi di miglioramento del servizio di connessione dati di rete personale o domestica tale da consentire la navigazione mediante la più recente tecnologia di rete locale senza fili ovvero, laddove non possibile, mediante tecnologia di telefonia mobile e cellulare; b) la voce trasporto comprende la spesa effettuata per spostamenti in area urbana ed extra-urbana, dalla sede abitativa alla sede di studio, con riferimento alle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico. Per gli studenti fuori sede è computato anche il costo per il raggiungimento della sede di origine due volte l'anno con riferimento alle tariffe più economiche del trasporto pubblico; c) la voce ristorazione comprende, per gli studenti fuori sede, la spesa relativa al servizio offerto per due pasti giornalieri, dalle mense universitarie o da strutture convenzionate, ovvero la spesa per mangiare in casa; per gli studenti in sede e pendolari, la spesa per un pasto giornaliero; d) la voce alloggio è riferita allo studente fuori sede e comprende la spesa per l'affitto in stanza doppia o residenza universitaria e per le relative spese accessorie (condominio, riscaldamento, luce, acqua, gas, tassa sui rifiuti), tenuto

conto dei canoni di locazione mediamente praticati sul mercato nei diversi comuni sede dei corsi; e) la voce accesso alla cultura include la spesa essenziale effettuata dagli studenti per frequentare eventi culturali presso la città sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo. La spesa verrà stimata in valore standard, con riferimento a studenti il cui nucleo familiare abbia un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEEU) fino al 20 per cento superiore al limite massimo previsto dai requisiti di eleggibilità, computata su undici mesi. La borsa di studio è attribuita per concorso agli studenti che si iscrivono, entro il termine previsto dai bandi, ai corsi, ivi compresi i corsi di istruzione superiore nelle scienze della difesa e della sicurezza, attivati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 464, ad eccezione degli allievi delle Accademie militari per gli ufficiali delle Forze armate e della Guardia di finanza e degli altri istituti militari di istruzione superiore, e che risultino idonei al loro conseguimento in relazione al possesso dei requisiti di eleggibilità indipendentemente dal numero di anni trascorsi dal conseguimento del titolo precedente. I pubblici poteri assicurano l'incremento degli studenti assegnatari di almeno 300.000 unità entro il 31 dicembre del 2023, 336.000 entro la fine del 2024.

- **assistenza sanitaria per gli studenti.** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano che siano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria a tutti gli studenti iscritti ai corsi, uniformemente sul territorio nazionale. Gli studenti fruiscono dell'assistenza sanitaria di base nella regione o provincia autonoma in cui ha sede l'università o istituzione di alta formazione artistica, musicale e coreutica cui sono iscritti, anche se diversa da quella di residenza. I relativi costi sono compensati tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle vigenti procedure che disciplinano la mobilità sanitaria.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

Rispetto all'ambito relativo al diritto allo studio nell'istruzione e formazione terziaria, si fa presente che:

- sono affrontati sia il tema dell'inclusione nell'ambito dell'istruzione e formazione terziaria, relativamente alla garanzia di ambienti di apprendimento inclusivi (tutor, formazione del personale sull'inclusione, orientamento, sussidi e ausili, ecc.), in continuità con quanto operato rispetto al primo e al secondo ciclo di istruzione; sia il tema più ampio delle prestazioni a garanzia del diritto allo studio.

- l'art. 5 della legge di riforma del sistema universitario (la Legge 240/2010) ha conferito al Governo una delega per la revisione – in attuazione del Titolo V – della normativa di principio in materia di diritto allo studio al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale all'accesso all'istruzione superiore e per la definizione dei LEP. In attuazione della suddetta delega è stato emanato il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68 (“Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti”);

- l'art. 7 del predetto d.lgs. n. 68/2012 prevede la definizione dei LEP per l'erogazione delle prestazioni in tema di diritto allo studio. Non è stata data attuazione alla disposizione. Infatti, non sono stati ancora esplicitati i parametri o criteri su cui calcolare

dei costi standard al fine di quantificare la spesa minima per i costi di mantenimento per erogare prestazioni eque a tutti gli studenti di tutte le Regioni.

### 3.4. TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI, PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITÀ CULTURALI E VALORIZZAZIONE DEI BENI AMBIENTALI

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla *Relazione* del Sottogruppo n. 3, per la materia della cultura sono stati individuati i seguenti riferimenti normativi: l'art. 9 della Costituzione; l'art. 6 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio"); e l'art. 01 del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146 ("Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione"). Sulla base di questo perimetro normativo, sono stati identificati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. *Tutela e valorizzazione di beni culturali*
2. *Tutela e valorizzazione del paesaggio*
3. *Promozione e organizzazione di attività culturali*

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), non sono stati individuati specifici sotto ambiti.

In via preliminare, occorre evidenziare che nella determinazione dei LEP, si è tenuto conto della considerazione espressa dal Sottogruppo n. 3 nella relativa *Relazione*, in merito alla quale - pur non considerato come sciolto il nodo circa la possibilità di ricavare dalle norme costituzionali (e in particolare dall'articolo 9) vere e proprie situazioni giuridiche soggettive - si è concluso che nella materia in questione sono già state adottate norme qualificate o qualificabili come livelli essenziali delle prestazioni, in attuazione di quanto previsto dalla normativa di settore e, più in particolare, ai sensi dell'art. 114 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Pertanto, si è provveduto ad individuare alcuni LEP già esistenti, operando sulle definizioni degli standard adottati in materia di livelli uniformi della qualità della valorizzazione, di cui all'Allegato al decreto ministeriale 21 febbraio 2018, n. 113 ("*Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema museale nazionale*").

Laddove tale attività non è risultata possibile, in altri termini, nei casi in cui il legislatore non ha (allo stato attuale) ancora provveduto all'individuazione di livelli essenziali delle prestazioni negli ambiti considerati, si sono ricavati i medesimi in via indiretta operando sulle definizioni normative e le prescrizioni presenti nella normativa vigente.

Pertanto, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono state identificate prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, dedotte dalla normativa vigente, rispetto alle quali è stato poi individuato il livello essenziale.

Per quanto concerne **gli elementi e i criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio**, connessa all'individuazione dei LEP, si rileva quanto segue:

- in alcuni casi, attinenti in via esclusiva all'ambito della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, questi rimandano a standard minimi già definiti dalla normativa vigente e, in particolare, a quanto previsto dal già citato Allegato al DM 21 febbraio 2018. Al riguardo, si evidenzia che l'ambito di operatività di questa normativa è limitata solo ad alcuni istituti e luoghi della cultura, quali musei, complessi monumentali e aree archeologiche (articolo 101, comma 2, lett. a), d) e f), d.lgs. n. 42 del 2004);
- in altri casi, riscontrati in tutti e tre gli ambiti (ovvero "tutela e valorizzazione dei beni culturali", "tutela e valorizzazione del paesaggio", e "promozione e organizzazione delle attività culturali"), gli elementi e i criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio sono stati ricavati dalla normativa di riferimento, la quale indica, esplicitamente o implicitamente, la previsione di determinate "misure" per la realizzazione delle connesse attività;
- in tutti e tre gli ambiti, si sono riscontrati casi in cui non è stato possibile determinare i predetti elementi o criteri, e di conseguenza nella colonna M è stata inserita una "X".

## **2. Descrizione sintetica dei LEP individuati**

### *2.1. Tutela e valorizzazione dei beni culturali*

Rispetto all'ambito "Tutela e valorizzazione dei beni culturali", ai fini dell'identificazione delle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, il riferimento normativo di rango costituzionale è stato individuato nell'articolo 9.

Ai fini della determinazione dei LEP, sono state considerate principalmente le norme contenute all'interno del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con particolare riferimento alle seguenti disposizioni presenti nella Parte II, Titoli I e II:

- art. 11, comma 1, lett. f), e artt. 38 e 52;
- artt. 114, 118 e 119, in combinato disposto con le disposizioni di principio contenute nell'articolo 6, comma 1, del Codice.

Inoltre, per le medesime finalità, è stato considerato il già citato DM n. 113 del 2018, emanato in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 114 del Codice. Ciò fermo restando che la sua applicazione è comunque limitata solo ad alcuni istituti e luoghi della cultura, nei termini precedentemente richiamati.

Ai fini della determinazione di alcuni LEP presenti in tale ambito, sono stati altresì considerati gli artt. 3 e 4, della legge 20 febbraio 2006, n. 77 ("Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO"), nonché l'art. 3, comma 1, lett. d), della legge 14 novembre 2016, n. 220 ("Disciplina del cinema e dell'audiovisivo").

Pertanto, rispetto all'ambito "Tutela e valorizzazione dei beni culturali", le prestazioni di riferimento, così come dedotte dalla normativa esistente, sono state identificate in:

- promozione della conoscenza del patrimonio culturale assicurando le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica anche da parte delle persone diversamente abili;
- promozione e sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale;
- conservazione e valorizzazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO;
- conservazione e restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale.

Le prestazioni sono state declinate in 13 LEP, descritti come segue:

- 1) **Accesso alle strutture e alle persone con disabilità. Sicurezza degli spazi e delle opere conservate:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia di un'adeguata accessibilità alle strutture, anche da parte delle persone con disabilità, nonché la sicurezza degli spazi e delle opere conservate;
- 2) **Continuità nell'erogazione dei servizi e programmazione delle attività culturali ed educative:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della continuità nell'erogazione dei servizi e la programmazione delle attività culturali ed educative;
- 3) **Presenza di specifiche figure professionali nell'organigramma di un istituto o nella struttura dell'ente titolare:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della presenza di specifiche figure professionali nell'organigramma di un istituto o nella struttura dell'ente titolare, giacché il diritto a uno standard minimo di fruizione culturale poggia anche sul personale impiegato nelle apposite strutture e ai criteri adoperati per la sua selezione;
- 4) **Rapporti con il pubblico e comunicazione:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia del perseguimento della missione del museo, il rapporto tra questo e il territorio e la comunicazione dei valori culturali dei beni, al fine di soddisfare le esigenze di tutte le categorie di utenti;
- 5) **Cura e gestione delle collezioni:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della cura e la gestione delle collezioni, che devono rispettare i criteri e gli standard minimi previsti dalla normativa applicabile al fine di assicurare una fruizione omogenea minima su tutto il territorio nazionale;
- 6) **Catalogazione delle collezioni:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia dell'inventariatura, la catalogazione e la documentazione delle collezioni, rispettando i criteri e gli standard minimi previsti dalla normativa applicabile al fine di assicurare una fruizione omogenea minima su tutto il territorio nazionale;
- 7) **Studio e ricerca:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia dello svolgimento di attività di studio e ricerca sulle collezioni e sui siti, anche a fini divulgativi: i programmi di studio e ricerca costituiscono un obbligo comune minimo, teso a garantire diffusamente uno standard di fruibilità e qualità culturale minimo per tutta la popolazione;
- 8) **Garanzia del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale, nonché delle aree ad essi contermini:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree ad essi contermini;

- 9) **Realizzazione, promozione e sostegno di ricerche, studi ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della realizzazione, della promozione e del sostegno, anche con il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati, di ricerche, studi ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale;
- 10) **Diffusione della conoscenza del patrimonio culturale:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della diffusione della conoscenza del patrimonio culturale: la diffusione della conoscenza, con i vari strumenti a disposizione, costituisce un obbligo comune che segue caratteri uniformi, perché teso a garantire diffusamente uno standard di fruibilità e qualità culturale minimo per tutta la popolazione;
- 11) **Garanzia dell'accessibilità al pubblico dei beni culturali di appartenenza privata:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia dell'accessibilità al pubblico dei beni culturali di appartenenza privata. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, ad esempio individuando una percentuale minima di beni da esporre o un numero di giorni fisso di apertura al pubblico. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale) per garantire un minimo di prestazione. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;
- 12) **Garanzia della conservazione e della valorizzazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della conservazione e la valorizzazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però variano, inevitabilmente, a seconda dei necessari interventi di conservazione o valorizzazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire la manutenzione ordinaria ed eventuali interventi straordinari. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;
- 13) **Garanzia della conservazione e del restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della conservazione e il restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale: la presenza di criteri e garanzie minimi e comuni costituisce una misura essenziale per consentire la fruizione del patrimonio filmico e audiovisivo su scala nazionale, in ossequio a criteri e standard qualitativi minimi.

## **2.2. Tutela e valorizzazione del paesaggio**

Rispetto all'ambito "Tutela e valorizzazione del paesaggio", ai fini dell'identificazione delle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, il riferimento normativo di rango costituzionale è stato individuato nell'articolo 9.

Ai fini della determinazione dei LEP di riferimento, sono state considerate principalmente le norme contenute all'interno del Codice, e in particolare gli articoli 6, comma 1, 131, comma 5, e 135.

Nell'ambito in esame, è stata identificata un'unica prestazione di riferimento, rappresentata da:

- Garanzia che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono.

La suddetta prestazione è stata declinata in un unico LEP, descritto come segue:

- 1) **Salvaguardia, valorizzazione, pianificazione del paesaggio e promozione della conoscenza del territorio:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della salvaguardia, la pianificazione e la valorizzazione del paesaggio, nonché la promozione della conoscenza del territorio. In merito a tale LEP risulta complesso individuare una misura specifica e concreta, giacché la grande differenziazione del territorio italiano prevede che interventi di questo tipo siano inevitabilmente di diversa entità, a seconda dei territori. È, nondimeno, possibile tradurre la prescrizione in una misura consistente in un criterio economico minimo, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che saranno diverse a seconda dei necessari interventi di conservazione o valorizzazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire i vari interventi di salvaguardia, valorizzazione, ecc. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio.

### **2.3. Promozione e organizzazione di attività culturali**

Rispetto all'ambito "Promozione e organizzazione di attività culturali", ai fini dell'identificazione delle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, il riferimento normativo di rango costituzionale è stato individuato nell'articolo 9, benché si ritenga che nel settore in questione le relative attività siano funzionali anche a garantire la libertà di espressione e quella artistica, rispettivamente tutelate come diritti fondamentali ai sensi degli articoli 21 e 33 della Costituzione.

Ai fini della determinazione dei LEP di riferimento, è stata considerata la normativa vigente in materia di promozione del settore cinematografico e audiovisivo (la già citata legge n. 220, del 2016), nonché quella relativa alla materia dello spettacolo, nella pluralità delle sue diverse espressioni (legge 22 novembre 2017, n. 175, recante "Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia").

Pertanto, all'interno di questo ambito sono state identificate le seguenti tre prestazioni:

- promozione e sostegno del pluralismo dell'offerta cinematografica e audiovisiva;

- promozione e sostegno dell'educazione all'immagine e alla più ampia fruizione del cinema e dell'audiovisivo, tenendo conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità;
- promozione e sostegno dello spettacolo quale fattore indispensabile per lo sviluppo della cultura ed elemento di coesione e di identità nazionale.

Le prestazioni indicate sono state declinate in 4 LEP, descritti come segue:

- 1) **Fruizione di un'offerta cinematografica pluralista:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della fruizione di un'offerta cinematografica pluralista. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però sono di difficile identificazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire un'offerta cinematografica in grado di soddisfare una domanda variegata ed eterogenea, attenta a criteri di natura culturale e d'intrattenimento e non meramente commerciali. La percentuale potrebbe variare in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;
- 2) **Fruizione del cinema e dell'audiovisivo, tenendo conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della fruizione del cinema e dell'audiovisivo, tenendo conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità;
- 3) **Fruizione delle arti di scena nella pluralità delle sue diverse espressioni:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della fruizione delle arti di scena nella pluralità delle sue diverse espressioni. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però sono di difficile identificazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire un'offerta delle arti di scena in grado di soddisfare una domanda variegata ed eterogenea, attenta a criteri di natura culturale e d'intrattenimento e non meramente commerciali. La percentuale potrebbe variare in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;
- 4) **Diffusione della conoscenza dello spettacolo, nella pluralità delle sue diverse espressioni:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della diffusione della conoscenza dello spettacolo, nella pluralità delle sue diverse espressioni. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però sono di difficile identificazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire un'offerta della conoscenza dello spettacolo in grado di soddisfare una domanda

variegata ed eterogenea, attenta a criteri di natura culturale e d'intrattenimento e non meramente commerciali. La percentuale potrebbe variare in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio.

### **3. Altre osservazioni**

- Si segnala che sono state evidenziate in grigio le caselle relative ad attività per cui appare dubbia l'opportunità di individuare dei LEP. Si tratta infatti di quelle strumentali a garantire la fruizione della cultura e lo sviluppo della stessa a beneficio della collettività, ma che non si traducono in prestazioni erogate direttamente dall'amministrazione in favore dei cittadini. In diversi casi, le attività attengono piuttosto a profili organizzativi interni agli istituti (si pensi alla prescrizione per cui i pubblici poteri garantiscono la presenza di specifiche figure professionali nell'organigramma di un istituto o nella struttura dell'ente titolare), mentre in altri casi includono misure di sostegno economico ai professionisti e alle imprese del settore culturale e creativo, funzionali alla presenza di un'offerta culturale pluralista.
- Sembra utile evidenziare che l'attività di individuazione dei LEP in materia di cultura dovrebbe essere effettuata tenendo presente quella realizzata con riferimento al campo dell'istruzione, rispetto alla quale potrebbero esistere infatti elementi di comunanza, o potrebbero verificarsi casi di sovrapposizione (segnalati nella colonna N, "osservazioni", del modello).
- Si manifesta un'analoga esigenza di coordinamento per quanto attiene alla materia lavoro, con la segnalazione che, proprio al fine di non sovrapporsi con quest'ultimo settore, si è deciso di non fare riferimento ad una prestazione relativa alla definizione di tutele previdenziali e assistenziali specifiche per i professionisti del settore dello spettacolo (la quale risulta deducibile dall'art. 1, comma 1, lett. c-ter) e ss. della già citata l. 175 del 2017, e che in una fase preliminare del lavoro era stata inserita nell'ambito "*Promozione e organizzazione di attività culturale*").

### 3.5. RICERCA E INNOVAZIONE

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 4, per la materia della ricerca e dell'innovazione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. ***indirizzo, programmazione, coordinamento della ricerca scientifica;***
2. ***promozione e sostegno alla ricerca delle imprese.***

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Giova a ogni modo evidenziare, in via preliminare, che la distinzione tra i due ambiti – quello dell'indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e quello della promozione e sostegno alla ricerca delle imprese – non può essere rigidamente intesa, posto che, conformemente a quanto stabilito dall'art. 9 Cost., la veste dello Stato di "promotore della ricerca e dell'innovazione" implica una fisiologica sovrapposizione tra misure a carattere programmatico e misure che dispongono direttamente l'erogazione delle risorse/prestazioni.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- l'articolazione del sistema nazionale di sostegno all'innovazione e alla ricerca, avendo a riguardo, in particolare, agli strumenti di natura non congiunturale che si risolvono nella pianificazione e/o erogazione di un servizio/prestazione diverso dalla mera incentivazione fiscale;

- la popolazione di riferimento, quali beneficiari eventuali del servizio: tutta la popolazione nazionale, imprese e altri enti interessati (associazioni, fondazioni...).

In particolare, giova riportare quanto già evidenziato nella Relazione dei sottogruppi:

*«lo sforzo di sintesi può portare all'individuazione di indicatori abbastanza significativi da permettere di misurare realmente i gap esistenti nei territori ma allo stesso tempo non troppo analitici da ingessare il processo di analisi, valutazione e successivamente compensazione, ha portato a individuare tre possibili aree di intervento.*

*Si propone questa indicazione di massima, anche al fine di identificare alcuni possibili "prototipi":*

1. *Gli investimenti dello Stato in infrastrutture di ricerca;*
2. *Gli aiuti di Stato erogati per supportare gli investimenti delle aziende in Ricerca Industriale e trasferimento tecnologico;*
3. *Il supporto nell'ottenimento e nel mantenimento di strumenti di tutela della proprietà industriale (Brevetti e private).*

*Sono indicatori definibili e misurabili e per i quali esistono già oggi accurati processi di rilevazione statistica su cui appoggiarsi, il processo di definizione dell'indicatore (e prima*

*ancora del fabbisogno) non è univoco tra i tre e mentre per le infrastrutture si potrà facilmente valutare i valori storici assoluti di investimento come primo dato di riferimento negli altri due casi, soprattutto per quanto concerne gli aiuti di Stato tale valutazione dovrà essere ponderata con due fattori, il livello di investimento dei territori nell'ambito della Ricerca applicata e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, dell'aiuto concesso.*

*La definizione del fabbisogno, pertanto, non potrà essere un valore assoluto ma sarà certamente un valore comparato, che rapporta l'intervento economico pubblico con il livello di capacità autonoma del sistema economico di investire.*

*I dati necessari sono reperibili tutti sia tramite ISTAT che tramite i sistemi di rilevamento di opencoesione e pertanto nella definizione dei fabbisogni avremmo a disposizione fonti certificate e terze».*

## **2. Descrizione sintetica dei LEP individuati**

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Sono stati individuati i seguenti 9 LEP:

**- indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri di accesso, le modalità di utilizzo e di gestione dei fondi per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica. La declinazione dei criteri deve tenere conto delle specificità connesse a: interventi di ricerca fondamentale, ricerca industriale, ricerca e sviluppo sperimentale, infrastrutturazione, formazione di capitale umano, trasferimento tecnologico e spin off di nuova imprenditorialità innovativa; appalti pre-commerciali di ricerca e sviluppo sperimentale, anche attraverso interventi cofinanziati con pubbliche amministrazioni, in risposta a esigenze di particolare rilevanza sociale (social big challenges); interventi di innovazione sociale (social innovation), prioritariamente proposti da giovani; interventi nazionali di ricerca fondamentale o di ricerca industriale inseriti in accordi e programmi comunitari e internazionali. Nell'ambito della programmazione degli interventi di ricerca scientifica e tecnologica sono fissati altresì i seguenti obiettivi: promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi e i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati; valorizzazione e promozione della ricerca scientifica e applicata e l'innovazione, anche attraverso attività di tipo sperimentale, nonché progetti e impianti pilota, anche al fine di promuovere uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile e di utilizzare a scopi produttivi e di tutela le zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e i sistemi acquei; individuazione processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

**- indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca sanitaria:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri di accesso e le modalità di

utilizzo, gli obiettivi prioritari e gli strumenti di valutazione dell'efficacia dei fondi per gli investimenti nella ricerca sanitaria. Nell'ambito della programmazione degli interventi di ricerca sanitaria sono fissati altresì i seguenti obiettivi: promozione della collaborazione, anche in termini di cofinanziamento, tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi e i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati; promozione, valorizzazione, sviluppo e valutazione della ricerca scientifica e applicata in ambito sanitario e dei processi sperimentali per l'innovazione; valorizzazione del talento e dell'impulso, anche tramite collaborazioni nazionali e internazionali, all'inserimento dei ricercatori in sanità; promozione alla creazione di reti di eccellenza di ricerca e di assistenza. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica in ambito sanitario e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

**- indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca in materia di transizione ambientale:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i possibili interventi, i criteri, le modalità e le condizioni per il rilascio di tutte le misure (garanzie e incentivi) previste in materia di transizione ambientale. Nell'ambito della programmazione degli interventi sono fissati altresì i seguenti obiettivi: promozione della collaborazione, anche in termini di cofinanziamento, tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi e i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati; promozione, valorizzazione, sviluppo e valutazione della ricerca scientifica e applicata e dei processi sperimentali per l'innovazione, per la transizione ecologica e circolare negli ambiti del Green New Deal italiano. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

**- indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca in materia di scienza:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri di accesso, le modalità di utilizzo e di gestione dei fondi per la scienza. Nell'ambito della programmazione degli interventi sono fissati altresì i seguenti obiettivi: promozione della collaborazione, anche in termini di cofinanziamento, tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi e i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati; promozione, valorizzazione, sviluppo e valutazione della ricerca scientifica e applicata e dei processi sperimentali per l'innovazione; promozione alla creazione di reti di eccellenza di ricerca scientifica, applicata e l'alta tecnologia. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

**- indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca finalizzata a promuovere la competitività del sistema produttivo nazionale:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i criteri di accesso, le modalità di utilizzo e di gestione dei fondi per la scienza applicata, secondo i parametri desumibili a legislazione vigente. Nell'ambito della programmazione degli interventi sono fissati altresì i seguenti obiettivi: promozione della collaborazione, anche in termini di cofinanziamento, tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi e i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati; promozione, valorizzazione, sviluppo

e valutazione della ricerca scientifica e applicata e dei processi sperimentali per l'innovazione tecnologica nei settori produttivi; promozione alla creazione di reti di eccellenza di ricerca scientifica, applicata e l'alta tecnologia. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

- **indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca con obiettivi di crescita sostenibile nelle piccole e medie imprese:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinate, a livello statale, le priorità, le forme e le quote minime e massime di aiuto concedibili dei fondi in materia di ricerca scientifica applicata alla crescita sostenibile, secondo quanto ricavabile anche dai parametri individuati a legislazione vigente. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

- **sostegno alla ricerca per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, blockchain e internet of things:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinate, a livello statale, le priorità, le forme e le quote minime e massime di aiuto concedibili dei fondi per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, blockchain e internet of things. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

- **sostegno alla ricerca per favorire la trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi delle imprese, di micro, piccola e media dimensione:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinate, a livello statale, le priorità, le forme e le quote minime e massime di aiuto concedibili dei fondi per favorire la trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi, gestionali e organizzativi, favorendo la crescita sostenibile, l'innovazione tecnologica, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie abilitanti previste dal Piano nazionale impresa 4.0. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso;

- **sostegno agli investimenti e sviluppo d'impresa:** il LEP prescrive che siano uniformemente declinate, a livello statale, le attività, le iniziative, le categorie di imprese, il valore minimo degli investimenti e le spese ammissibili all'agevolazione, la misura e la natura finanziaria delle agevolazioni concedibili, nei limiti consentiti dalla vigente normativa comunitaria, e i criteri di valutazione dell'istanza di ammissione alle agevolazioni volte all'attrazione degli investimenti e realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese, con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno. Nell'individuazione della misura del servizio dovrà tenersi conto del livello di investimento dei e nei territori e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, del finanziamento concesso.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

Rispetto ai criteri per l'individuazione dei LEP sono necessarie due ulteriori osservazioni. La prima concerne i beneficiari delle prestazioni, in materia, predisposte dai pubblici poteri. Non v'è dubbio che gli investimenti pubblici in ricerca e innovazione, portando effetti

economici positivi per il sistema produttivo oltreché per quello dell'università e della ricerca, sono volti anche alla garanzia di fondamentali diritti civili e sociali. Da questo punto di vista, dunque, a venire in rilievo sono almeno gli articoli 9, 32, 33, e 34 della Costituzione, quanto alla tutela e alla promozione della cultura, della ricerca scientifica e tecnica, alla tutela della libertà di ricerca e insegnamento nonché alla tutela della salute. Ciò posto è altrettanto chiaro che le prestazioni e i servizi erogati dallo Stato si rivolgono primariamente alle imprese o altri enti (associazioni, fondazioni...), sicché, nella delimitazione dei LEP si deve necessariamente tenere conto, per un verso, dell'esistenza di un rapporto "mediato" tra amministrazione e cittadini, per un altro di una nozione di diritti civili e sociali che è embricata con la dimensione economica all'interno del quale essi si esplicano (in tal senso viene in rilievo anche la libertà di iniziativa economica, ex art. 41 Cost.).

Quanto alla definizione della platea di riferimento per i vari LEP, si ritiene che sarebbe utile fare riferimento ai criteri già individuati nel passato e, là dove presente un'attività di monitoraggio degli esiti degli incentivi, alle relative valutazioni contenute in essa. È peraltro da aggiungere che l'attenzione verso il fabbisogno del territorio, correlata all'individuazione economico-materiale del LEP, si pone anche come occasione per ridurre la segnalata tendenza, evidente negli ultimi anni, a "duplicare" a livello regionale misure predisposte a livello nazionale che non crea effetto addizionale degli investimenti realmente significativo ma produce una forte dissipazione delle risorse.

La seconda osservazione riguarda la normativa di riferimento, in materia di ricerca e innovazione. Dall'esame dei principali strumenti di ausilio pubblico all'innovazione e alla ricerca, come ampiamente riconosciuto in letteratura, emergono tre aspetti: la forte pluralità della natura e frammentazione degli interventi agevolativi, i quali sono disseminati in una serie di normative disorganiche; la notevole instabilità di tali ausili, che sono spesso introdotti in via emergenziale o temporanea nelle leggi annuali di bilancio per poi venire occasionalmente rifinanziati o stralciati senza una pianificazione organica e che sovente si trovano a essere "duplicati" dal livello regionale; la prevalenza di misure di sostegno nazionali basate sulle agevolazioni tributarie, le quali non implicano tecnicamente l'erogazione di una "prestazione" da parte dell'amministrazione.

Stante tale assetto, estremamente composito, pare opportuno che i LEP vengano identificati muovendo dagli strumenti che, per un verso, hanno mostrato il maggior grado di stabilità normativa e che, per un altro, mobilitano, a favore dei privati (e dunque non verso l'amministrazione) le prestazioni/erogazioni più significative.

In questo senso, proprio con la finalità di garantire un'omogeneità di fondo nelle scelte agevolative, si ritiene che, in continuità con quanto previsto nelle principali normative vigenti in materia, lo Stato debba assicurare l'uniforme indirizzo e programmazione, definendo i criteri di accesso e le modalità di utilizzo, gli obiettivi prioritari e gli strumenti di valutazione dell'efficacia delle principali misure di sostegno alla ricerca e all'innovazione. In altri termini, nella materia della ricerca e innovazione pare inevitabile che i LEP siano costruiti in modo "concatenato": partendo da un LEP "primario", espressione del potere normativo e arrivando a una serie di LEP "secondari", puntualizzati con decreto legislativo o regolamento.

### 3.6. TUTELA DELLA SALUTE

#### 1. Introduzione

Sulla base delle indicazioni contenute nelle *Relazioni dei Sottogruppi* del 2 agosto 2023, in particolare del Sottogruppo n.5 per l'ambito relativo alla tutela della salute e in ragione del perimetro ivi delineato, tale per cui l'alimentazione e l'ordinamento sportivo assumono una propria autonomia, si è proceduto, anche utilizzando le raccolte normative fornite, a identificare:

- 1. le norme europee e nazionali dalle quali ricavare l'esistenza di situazioni giuridiche tutelate in termini di riconoscimento di diritti civili e sociali;**
- 2. i LEA come individuati nel D.P.C.M. 12 gennaio 2017 e le singole prestazioni attualmente previste negli allegati del DPCM medesimo, nonché i LEA core di cui al DM Ministero della salute 12 marzo 2019;**
- 3. la presenza di eventuali ambiti in cui identificare prestazioni essenziali ancora non ricomprese nei LEA, come nel caso dell'assistenza territoriale e della medicina.**

La relazione del sottogruppo n.5 già mette in luce alcune peculiarità proprie della materia tutela della salute, evidenziando che i LEP sono già precisamente determinati nei LEA, modificabili solo ad opera della specifica Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all'art.1, co.556 della L. n. 208/2015 e insediata dal luglio 2020.

I LEP individuati riprendono, dunque, le previsioni già contenute nel D.P.C.M. 2017, rinviando agli allegati per più precise indicazioni delle diverse prestazioni (diagnostiche, terapeutiche, riabilitative o di laboratorio), che confluiscono nei più generali "servizi" da assicurare sul territorio.

I LEP, inoltre, sono stati costruiti sulla base dei c.d. LEA core, in modo da fornire una elencazione, che, pur rinviando agli allegati del DPCM 2017 per le singole prestazioni, fosse chiara e completa, in grado di pienamente rappresentare analiticamente i diversi servizi da rendere ai privati, e, al contempo, facilmente consultabile.

In particolare, si tratta degli indicatori utilizzati, in sostituzione della "Griglia LEA" (in vigore fino al 2019), per valutare sinteticamente l'erogazione dei LEA da parte delle Regioni. Tali indicatori sono suddivisi in tre macro-aree: prevenzione collettiva a sanità pubblica; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera, per le quali poi si è provveduto a ulteriormente specificare i servizi offerti. Si precisa che nell'ambito dell'assistenza distrettuale si è esplicitata la componente relativa all'assistenza sociosanitaria in modo da darle una connotazione autonoma in vista di una possibile integrazione con i LEP relativi ai servizi sociali, già materia di competenza esclusiva delle regioni e degli enti locali.

Non è stato possibile inserire indicazione di specifiche temporali, a cui pure accennava la relazione della sottocommissione, vista l'individuazione dei LEP in aderenza ai LEA core, troppo generali per ricavare termini specifici. Si precisa, però, che i Decreti del Ministero della salute, DM 24 gennaio 1990, DM 30 agosto 1991, DM 17 giugno 1992, indicano i tempi massimi di attesa, trascorsi i quali la prestazione sanitaria è considerata

non ottenibile tempestivamente in Italia presso le strutture pubbliche o private convenzionate con il SSN.

In tutti i casi in cui esiste un LEA in base al DPCM del 2017, non si è ritenuto utile distinguere un LEP descrittivo da un LEP prescrittivo, stanti i vincoli precisi in capo alle Regioni già derivanti da tali previsioni.

Nelle voci finali sono stati inseriti LEP che non figurano tra i LEA in quanto si riferiscono alla più recente disciplina in tema di assistenza territoriale, di telemedicina e di farmacie convenzionate.

In coerenza con le scelte metodologiche già illustrate, infatti, ulteriori LEP sono stati individuati nella disciplina sull'assistenza territoriale e domiciliare, di cui al Decreto del Ministero della Salute 23 maggio 2022, n. 77, "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel servizio sanitario nazionale", Allegato 1 "Modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale".

Infine, si è tenuto conto per quanto possibile di coordinarsi così da evitare sovrapposizioni in particolare con le materie alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro e tutela dell'ambiente e ecosistema.

## **2. Descrizione sintetica dei LEP per la tutela della salute**

Come già precisato, nella individuazione dei LEP per la salute si è ritenuto di utilizzare i c.d. LEA core.

A partire dagli stessi, il diritto alla salute dell'individuo deve essere assicurato attraverso l'erogazione di prestazioni riconducibili alle seguenti attività:

- attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica
- assistenza distrettuale
- assistenza sociosanitaria
- assistenza ospedaliera
- assistenza di particolari categorie
- assistenza sanitaria all'estero
- assistenza delle persone detenute
- assistenza sanitaria all'estero a causa di carenze di tempestività nelle prestazioni del SSN
- assistenza sanitaria cittadini di Stati non appartenenti all'UE

Rispetto a ciascuno di tali attività o tipologie di assistenza si è provveduto poi, sia in base alle previsioni del DPCM del 2017 sui LEA, sia in base alle più recenti indicazioni in tema di assistenza territoriale e medicina a specificare i livelli di prestazioni richiesti.

Nell'ambito delle **Attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica**, il servizio sanitario nazionale deve garantire, attraverso i propri servizi nonché avvalendosi dei medici ed i pediatri convenzionati le seguenti prestazioni:

- la sorveglianza, la prevenzione e il controllo delle malattie infettive e parassitarie, incluso lo sviluppo dei programmi vaccinali, a favore dell'intera popolazione e con riferimento all'intero territorio nazionale;

- la tutela della salute e della sicurezza negli ambienti aperti e confinati, a favore dell'intera popolazione e con riferimento all'intero territorio nazionale;
- la sorveglianza, la prevenzione e la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, a favore dell'intera popolazione e con riferimento all'intero territorio nazionale;
- la tutela della salute animale e dell'igiene urbana veterinaria, a favore dell'intera popolazione e con riferimento all'intero territorio nazionale;
- la tutela della sicurezza alimentare e della salute dei consumatori attraverso lo svolgimento di attività di controllo, anche in collaborazione con altre amministrazioni, finalizzata alla prevenzione dei rischi e alla sicurezza alimentare, garantendo l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, a favore dell'intera popolazione e con riferimento all'intero territorio nazionale;
- la sorveglianza e la prevenzione delle malattie croniche, anche attraverso la promozione di stili di vita sani, la realizzazione di programmi organizzati di screening, la sorveglianza e la prevenzione nutrizionale, a favore dell'intera popolazione e con riferimento all'intero territorio nazionale;
- lo svolgimento di attività medico legali per finalità pubbliche, a favore dell'intera popolazione e con riferimento all'intero territorio nazionale.

Nell'ambito dell'**Assistenza distrettuale**, il servizio sanitario nazionale deve garantire:

- la gestione ambulatoriale e domiciliare delle patologie secondo la migliore pratica ed in accordo con il malato, inclusi gli interventi e le azioni di promozione e di tutela globale della salute, a favore dell'intera popolazione residente, con riferimento a tutto il territorio nazionale, attraverso i propri servizi ed attraverso i medici ed i pediatri convenzionati;
- la continuità assistenziale per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana a favore dell'intera popolazione residente, con riferimento a tutto il territorio nazionale, attraverso l'organizzazione, da parte delle aziende sanitarie, delle attività volte ad assicurare l'erogazione, nelle ore serali e notturne e nei giorni prefestivi e festivi, delle prestazioni assistenziali non differibili;
- l'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria di base nelle località a forte afflusso turistico, individuate sulla base di apposite determinazioni regionali, rivolta agli assistiti non residenti nella regione stessa, dietro pagamento della tariffa fissata dalla normativa regionale;
- l'erogazione, in situazioni di emergenza e urgenza in ambito territoriale extraospedaliero, di interventi sanitari tempestivi e finalizzati alla stabilizzazione del paziente, assicurando il trasporto in condizioni di sicurezza al presidio ospedaliero più appropriato a favore dell'intera popolazione residente, con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- la fornitura dei medicinali, a favore di tutta la popolazione residente con riferimento a tutto il territorio nazionale, attraverso i servizi territoriali e ospedalieri e le farmacie convenzionate;

- l'erogazione delle prestazioni che comportano l'erogazione dei dispositivi medici monouso, dei presidi per diabetici e dei prodotti destinati a un'alimentazione particolare, a favore di tutta la popolazione residente con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- l'erogazione dell'assistenza specialistica ambulatoriale in base all'indicazione sulla ricetta del quesito o sospetto diagnostico formulato dal medico prescrittore, a favore di tutta la popolazione residente e con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- l'erogazione delle prestazioni sanitarie che comportano l'erogazione di protesi, ortesi ed ausili tecnologici nell'ambito di un piano riabilitativo-assistenziale volto alla prevenzione, alla correzione o alla compensazione di menomazioni o disabilità funzionali conseguenti a patologie o lesioni, al potenziamento delle abilità residue, nonché alla promozione dell'autonomia dell'assistito, a favore della popolazione residente con affetta da invalidità e dei minori di 18 anni che necessitano di un intervento di prevenzione, cura e riabilitazione di un'un'invalidità grave e permanente, con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- l'erogazione delle prestazioni di assistenza termale, a favore della popolazione residente affetta da specifiche patologie, con riferimento a tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito dell'**Assistenza socio-sanitaria**, il servizio sanitario nazionale garantisce, a favore popolazione residente non autosufficiente e in condizioni di fragilità, con patologie in atto o esiti delle stesse, l'accesso unitario su tutto il territorio nazionale ai servizi sanitari e sociali domiciliari, semiresidenziali e residenziali, la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni, sotto il profilo clinico, funzionale e sociale. Le regioni e le province autonome organizzano tali attività garantendo uniformità sul proprio territorio nelle modalità, nelle procedure e negli strumenti di valutazione multidimensionale, anche in riferimento alle diverse fasi del progetto di assistenza.

Nell'ambito dell'**Assistenza ospedaliera**, il servizio sanitario nazionale deve garantire:

- l'esecuzione degli interventi diagnostico terapeutici di urgenza, i primi accertamenti diagnostici, clinici strumentali e di laboratorio e gli interventi necessari alla stabilizzazione del paziente, nonché, quando necessario, il trasporto assistito;
- l'erogazione delle prestazioni assistenziali in regime di ricovero ordinario ai soggetti che, in presenza di problemi o patologie acute, necessitano di assistenza medico-infermieristica prolungata nel corso della giornata, osservazione medico-infermieristica per 24 ore e immediata accessibilità alle prestazioni stesse, a favore dell'intera popolazione, con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- l'erogazione delle prestazioni assistenziali per l'esecuzione programmata di interventi chirurgici o di procedure invasive che, per complessità di esecuzione, durata dell'intervento, rischi di complicazioni e condizioni sociali e logistiche del paziente e dei suoi accompagnatori, sono eseguibili in sicurezza nell'arco della giornata, senza necessità di osservazione post-operatoria prolungata e, comunque, senza osservazione notturna, oltre all'intervento chirurgico o alla procedura invasiva sono garantite le prestazioni propedeutiche e successive, l'assistenza medico-

infermieristica e la sorveglianza infermieristica fino alla dimissione, a favore di tutta la popolazione residente e con riferimento a tutto il territorio nazionale;

- l'erogazione delle prestazioni assistenziali programmabili, appartenenti a branche specialistiche diverse, volte ad affrontare patologie o problemi acuti che richiedono inquadramento diagnostico, terapia, accertamenti clinici, diagnostici o strumentali, nonché assistenza medico infermieristica prolungata, non eseguibili in ambulatorio, a favore di tutta la popolazione residente e con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- l'erogazione delle prestazioni assistenziali nella fase immediatamente successiva ad un ricovero ordinario per acuti ovvero a un episodio di riacutizzazione di una patologia disabilitante in regime di ricovero ospedaliero, alle persone non assistibili in day hospital o in ambito extraospedaliero, a favore di tutta la popolazione residente e con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- l'attività di consulenza specialistica per problematiche di carattere tossicologico di alta complessità, a supporto delle unità operative di pronto soccorso e degli altri servizi ospedalieri e territoriali, nonché adeguati sistemi di sorveglianza, vigilanza e allerta, su tutto il territorio nazionale, attraverso i Centri Antiveneni (CAV);
- l'erogazione dei servizi e delle prestazioni in materia di attività trasfusionale e la ricerca ed il reperimento di cellule staminali emopoietiche presso registri e banche nazionali ed estere, a favore di tutta la popolazione residente e con riferimento a tutto il territorio nazionale;
- lo svolgimento dell'attività di selezione, di prelievo, conservazione e distribuzione di cellule, organi e tessuti e l'attività di trapianto di cellule, organi e tessuti e la selezione dei donatori di cellule riproduttive e l'attività di prelievo, conservazione e distribuzione delle cellule, su tutto il territorio nazionale.

Il Servizio sanitario nazionale garantisce a invalidi, persone affette da malattie rare, malattie croniche invalidanti, fibrosi cistica, nefropatiche croniche, affette dal Morbo di Hansen, con infezione da HIV/AIDS, donne in stato di gravidanza e persone con disturbi dello spettro autistico, specifiche tutele compresa l'esenzione dalla partecipazione al costo delle correlate prestazioni di assistenza sanitaria, con riferimento a tutto il territorio nazionale.

Il Servizio sanitario nazionale garantisce l'assistenza sanitaria, in forma diretta, agli assistiti in temporaneo soggiorno negli Stati della UE e dell'area EFTA (Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein) nonché negli Stati con i quali sono in vigore accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale.

Il Servizio sanitario nazionale garantisce l'assistenza sanitaria alle persone detenute, internate ed ai minorenni sottoposti a provvedimento penale, con riferimento a tutto il territorio nazionale.

Ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del Sistema Sanitario Nazionale, lo Stato assicura:

- l'individuazione dei Distretti e la creazione delle Case della Comunità e degli Ospedali di Comunità;
- il potenziamento dell'assistenza e delle cure domiciliari;

- la presa in carico della persona in modo olistico, con particolare attenzione alla salute mentale ed alle condizioni di maggiore fragilità;
- la valutazione del profilo epidemiologico della popolazione di riferimento (stratificazione del rischio) e delle priorità d'intervento;
- il ricorso alla co-progettazione enti-pazienti;
- il coinvolgimento dei diversi attori locali (Aziende Sanitarie Locali, Comuni e loro Unioni, professionisti, pazienti e loro caregiver, associazioni/organizzazioni del Terzo Settore, ecc.).

Previa autorizzazione (anche successiva in casi di urgenza) il malato ha diritto a ricevere presso altri Paesi Ue, EFTA o altri Stati con cui si sono stipulate specifiche convenzioni, prestazioni analoghe a quelle previste dai Livelli Essenziali delle Prestazioni se il servizio sanitario non è in grado di assicurarla in tempi accettabili dal punto di vista medico ovvero non è in grado di offrirla per la particolarità del caso clinico.

Il Servizio sanitario nazionale garantisce agli stranieri obbligatoriamente o volontariamente iscritti, parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'assistenza sanitaria erogata in Italia. L'assistenza sanitaria spetta altresì ai familiari a carico regolarmente soggiornanti.

Il Servizio sanitario nazionale garantisce ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio ed i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

Nell'ambito dell'**Assistenza territoriale**, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri e del Sistema Sanitario Nazionale, lo Stato assicura:

- 1) l'individuazione dei Distretti e la creazione delle Case della Comunità e degli Ospedali di Comunità 2) il potenziamento dell'assistenza e delle cure domiciliari 3) la presa in carico della persona in modo olistico, con particolare attenzione alla salute mentale ed alle condizioni di maggiore fragilità 4) la valutazione del profilo epidemiologico della popolazione di riferimento (stratificazione del rischio) e delle priorità d'intervento 5) il ricorso alla co-progettazione enti-pazienti 6) il coinvolgimento dei diversi attori locali (Aziende Sanitarie Locali, Comuni e loro Unioni, professionisti, pazienti e loro caregiver, associazioni/organizzazioni del Terzo Settore, ecc.)
- la predisposizione di modelli di servizi digitalizzati per l'individuazione delle persone da assistere e per la gestione dei loro percorsi, sia per l'assistenza a domicilio, sia per l'integrazione della rete professionale che opera sul territorio e in ospedale, mediante strumenti quali la televisita specialistica, la teleassistenza, il telemonitoraggio, la teleriabilitazione, il teleconsulto medico, la teleconsulenza medico sanitaria, o la telerefertazione.
- la predisposizione e/o l'incremento ed il mantenimento di una rete capillare di farmacie convenzionate con il SSN, garantendo che tale rete assicuri quotidianamente prestazioni di servizi sanitari a presidio della salute della

cittadinanza, quali la dispensazione del farmaco, per i pazienti cronici la possibilità di usufruire di un servizio di accesso personalizzato ai farmaci, la farmacovigilanza, le attività riservate alle farmacie dalla normativa sulla c.d. “Farmacia dei Servizi” (D. Lgs. 153/2009) e l’assegnazione delle nuove funzioni tra le quali le vaccinazioni anti-Covid e antinfluenzali, la somministrazione di test diagnostici a tutela della salute pubblica.

### 3.7. ALIMENTAZIONE

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 5, per la materia dell'alimentazione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. *Igiene e salubrità degli alimenti, tutela della salute;*
2. *Tutela dei consumatori, della trasparenza, della qualità alimentare e della concorrenza. Accesso al cibo;*
3. *Tutela dei consumatori, della qualità alimentare e dell'agricoltura di qualità e biologica*
4. *Sicurezza alimentare (food security), equità sociale e solidarietà. Diritto alla vita e alla sopravvivenza. Lotta agli sprechi alimentari;*
5. *Salubrità, qualità e sicurezza alimentare nella ristorazione scolastica ed educazione alimentare.*

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono state ritagliate puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione della misura della prestazione, connessa all'individuazione dei LEP, per l'ambito Alimentazione, si è scelto di scomporre il LEP in uno primario breve che rinvia ad un LEP secondario adottato con una fonte successiva nel quale vi è una definizione puntuale, analitica ed articolata della sotto-materia, che permette di scomporre la definizione della platea dei destinatari della prestazione e la esatta quantificazione del fabbisogno finanziario correlato all'erogazione del LEP. L'individuazione del LEP primario, da un lato, consente intanto di circoscrivere la misurabilità della prestazione rispetto all'individuazione dei beneficiari della medesima, individuando previamente i criteri e/o la platea complessiva di riferimento. Per facilitare questo tipo di descrizione, nel Modello sinottico la parte dedicata ai LEP è divisa in tre: descrizione del LEP; aspetti prescrittivi previsti dal LEP; criteri per determinare la misura concreta.

Infine, poiché il tema alimentare si intreccia in modo particolarmente evidente e preponderante con la tutela della salute, alcune voci relative all'alimentazione sono state aggiunte al Modello "Salute", mentre in fondo al quello "Alimentazione" sono richiamati, in modo testuale, i LEP riguardanti la materia, elaborati dagli esperti che hanno lavorato sulla salute.

#### 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati identificati i seguenti livelli essenziali delle prestazioni.

2.1. Per quanto concerne l'ambito ***Igiene e salubrità degli alimenti, tutela della salute***, va premesso che la normativa attinente a ispezioni, controlli e sanzioni in tema sia di salubrità sia di qualità alimentare è interamente disciplinata a livello Ue e nazionale. In tali ambiti non è agevole individuare poteri legislativi differenziati a livello territoriale, se non per alcune funzioni poste in essere in ambito regionale e per le prestazioni a tutela della salute già coperte dai LEA. Di qui, in premessa, sussistono dubbi sulla necessità di definire i LEP in tale contesto. Tuttavia, nel Modello vengono comunque indicate anche prestazioni relative alla materia dei controlli a fini di *food safety*. In questi casi sono stati indicati i LEP, con apposite annotazioni<sup>3</sup>.

Di conseguenza, sono stati individuati i seguenti 15 LEP:

- ***Disciplina generale e di dettaglio, monitoraggio, controllo e vigilanza sulla sicurezza dei prodotti alimentari attraverso ispezioni, rilievi strumentali, analisi laboratoristiche e altri controlli (applicazione procedura di analisi del rischio)***: il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano livelli elevati di sicurezza alimentare da mantenere su tutto il territorio, definendo la normativa di riferimento e assicurando il monitoraggio e il controllo della salubrità dei prodotti alimentari, a beneficio di tutta la popolazione, da realizzarsi attraverso attività ispettiva, di prelievo, rilievi, analisi e di controllo (corredato da poteri sanzionatori) sull'intero territorio nazionale. Deve essere assicurata, su scala nazionale, un'efficace e uniforme attività di ispezione e controllo, con l'individuazione delle autorità competenti sul territorio, l'applicazione delle medesime norme e dei medesimi criteri valutativi, nonché di procedure di azione identiche su tutto il territorio;

- ***Aspetti sanitari e di sicurezza alimentare relativi a tecnologie alimentari e nuovi alimenti (biotecnologie e altro)***: il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano livelli elevati di sicurezza alimentare, definendo la normativa di riferimento e assicurando il monitoraggio e il controllo della salubrità dei prodotti alimentari nuovi o derivanti da OGM, a beneficio di tutta la popolazione. La procedura deve rispettare i criteri dell'analisi del rischio e concerne tutta filiera. Gli enti territoriali devono predisporre appositi programmi per definire la natura e la frequenza dei controlli che debbono essere effettuati regolarmente nelle fasi della produzione, del confezionamento, della somministrazione e della commercializzazione secondo criteri uniformi. Gli stessi soggetti forniscono alle unità sanitarie locali appositi indirizzi per definire le ulteriori modalità per il controllo. Deve essere assicurata, su scala nazionale, un'efficace e uniforme attività di ispezione e controllo, con l'individuazione delle autorità competenti sul territorio, delle norme e dei criteri tecnico-amministrativi e procedurali da applicare (LEA presente);

- ***Ispezioni e controlli. Attività subordinate e finalizzate al rilascio di autorizzazioni***: il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino il monitoraggio e la verifica della salubrità di prodotti fitosanitari e la conformità a legge dei residui di antiparassitari presenti, in subordine al rilascio di autorizzazioni e a beneficio di tutta la popolazione. La procedura

---

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia anche a quanto indicato nella relazione del Sottogruppo 5, a p. 69, ove si legge: “È inoltre tuttora in vigore la disciplina dettata per la revisione dei LEA dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 554 ss., l. n. 208 del 2015), come ricordato anche nella Relazione introduttiva al ddl A.S. n. 615 (c.d. Calderoli). Il Sottogruppo ritiene, quindi, che il CLEP non sia legittimato né a modificare i LEA, né a individuare a monte di essi altri LEP di natura più generale (o “Superlep”).”

deve rispettare i criteri dell'analisi del rischio, concerne tutta filiera e deve garantire uniformità di approccio e di criteri su tutto il territorio nazionale;

- **Attività di regolazione e fissazione di standard:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano livelli elevati di sicurezza alimentare, definendo la normativa di riferimento e assicurando la prevenzione di rischi derivanti da prodotti agroalimentari, a tutela di tutta la popolazione e concernente attività in materia di fissazione e modifica dei residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale. Le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale;

- **Attività di controllo sulla salubrità dei prodotti agro-alimentari:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di controllo finalizzata alla prevenzione dei rischi e a garantire la sicurezza alimentare (*food safety*) di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale. Garantiscono inoltre l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Poiché il regolamento prevede espressamente che ci debba essere un'autorità centrale di coordinamento, questa deve essere individuata anche al fine di assicurare attività omogenee e uniformi sul territorio. Inoltre, le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale (LEA presente);

- **Attività di monitoraggio, ispezioni, controllo, verifiche, audit, standardizzazione e rilascio di autorizzazioni per garantire la salute animale e delle piante:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di controllo a tutela della sicurezza alimentare (*food safety*) di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale, per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Poiché il regolamento prevede espressamente che ci debba essere un'autorità centrale di coordinamento, questa deve essere individuata anche al fine di assicurare attività omogenee e uniformi sul territorio. Inoltre, le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale. Infine, vi è l'obbligo di assicurare l'adeguato finanziamento del sistema di controlli distribuito e organizzato sul territorio;

- **Finanziamento e riscossione delle tariffe per il funzionamento del sistema di controllo:** il LEP prescrive che lo Stato assicuri l'adeguato finanziamento del sistema di controlli distribuito e organizzato sul territorio, in modo da assicurare uniformità e uno standard minimo di efficienza nelle rispettive prestazioni da effettuare. In tale contesto, le autorità centrali devono assicurare un'adeguata copertura finanziaria dell'attività stabilendo un minimo di risorse da dedicare a quest'ultima;

- **Monitoraggi e verifiche per lo svolgimento di attività commerciali, con riferimento al riconoscimento navi officina e navi frigorifero per il trasporto di prodotti della pesca:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di ispezione, controllo e verifica finalizzata alla prevenzione per garantire la sicurezza alimentare (*food*

safety) di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale e per garantire il rispetto delle norme di igiene e di conservazione con specifico riferimento al trasporto marittimo e di prodotti ittici. Inoltre, le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale;

- **Istituzione dei punti nazionali (e regionali, articolati sul territorio) di contatto per il sistema di allerta per alimenti, mangimi e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti:** il LEP prescrive che mediante un'attività organizzativa e di funzionamento dei poteri pubblici, lo Stato assicuri un'efficace e uniforme sistema di soggetti per la segnalazione o la risposta in caso di allarme concernente prodotti alimentari. Il livello minimo deve prevedere un punto di contatto per regione, responsabile per la segnalazione, gestione e condivisione delle emergenze. Le procedure di risposta alle emergenze devono seguire un protocollo identico su tutto il territorio. Sotto il profilo quantitativo si possono ipotizzare alcune misure già in tale sede: un ufficio in ogni regione, un numero minimo di addetti, la condivisione dei protocolli per diffondere le notizie.;

- **Disciplina di dettaglio, rilascio autorizzazione a seguito di verifica di conformità e coordinamento con i laboratori per il controllo degli alimenti (designazione dei laboratori nazionali di riferimento per il controllo ufficiale degli alimenti e dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti e dei centri di referenza negli stessi ambiti):** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano il rispetto dei criteri e degli standard tecnici stabiliti per tutti i prodotti alimentari per diete particolari, a beneficio dei relativi soggetti, assicurando un'efficace e uniforme attività autorizzatoria, ispettiva, di prelievo, rilievi, analisi e di controllo sull'intero territorio nazionale, con l'individuazione delle autorità competenti sul territorio. La procedura deve rispettare i criteri dell'analisi del rischio e concerne tutta filiera. Gli enti territoriali devono predisporre appositi programmi per definire la natura e la frequenza dei controlli che debbono essere effettuati regolarmente nelle fasi della produzione, del confezionamento, della somministrazione e della commercializzazione secondo criteri uniformi. Gli stessi soggetti forniscono alle unità sanitarie locali appositi indirizzi per definire le ulteriori modalità per il controllo. Deve altresì essere assicurato un trattamento uniforme nel rilascio delle autorizzazioni commerciali;

- **Coordinamento con i laboratori per le autorizzazioni al commercio e per il controllo degli alimenti: designazione dei laboratori nazionali di riferimento per il controllo ufficiale degli alimenti e dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti e dei centri di referenza negli stessi ambiti:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino l'istituzione di un sistema generale dei controlli che sia in grado di assicurare un'efficace e uniforme attività preventiva per la tutela della food safety. L'attività organizzativa dei controlli è funzionale al soddisfacimento della garanzia di uniformità sul territorio che dovrebbe caratterizzare il LEP. Si stabilisce, a livello nazionale, sia la normativa applicabile - unitaria e omogenea - sia i soggetti preposti alla sua applicazione. Sotto il profilo quantitativo si possono ipotizzare alcune misure già in tale sede: un soggetto deputato al controllo in ogni regione, un numero minimo di addetti, la condivisione dei protocolli per diffondere le notizie;

- **Fornitura di alimenti particolari a categorie di soggetti affetti da patologie:** il LEP prescrive che il Servizio Sanitario Nazionale garantisca le prestazioni che comportano

l'erogazione di alimenti a fini medici speciali alle persone affette da malattie metaboliche congenite, diabete e da fibrosi cistica. Le patologie sono accertate e certificate dai centri di riferimento a tal fine identificati dalle regioni e delle province autonome. Lo stesso SSN garantisce altresì ai nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età, l'erogazione dei sostituti del latte materno e alle persone affette da celiachia l'erogazione degli alimenti senza glutine specificamente formulati per celiaci o per persone intolleranti al glutine. Ai soggetti affetti da celiachia l'erogazione dei prodotti senza glutine è garantita nei limiti dei tetti massimi di spesa mensile fissati dal medesimo Ministero della Salute. Le regioni e le province autonome provvedono alla fornitura gratuita dei prodotti dietetici a favore delle persone affette da nefropatia cronica nonché dei preparati addensanti a favore delle persone con grave disfagia affette malattie neuro-degenerative, nei limiti e con le modalità fissate dalle stesse regioni e le province autonome. Queste ultime, infine, disciplinano le modalità di erogazione delle prestazioni (LEA presente).

- **Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica nel settore Sicurezza alimentare – Tutela della salute dei consumatori:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino l'erogazione di una serie di prestazioni (di monitoraggio, verifiche, gestione delle anagrafiche e vari controlli) finalizzati alla prevenzione dei rischi da patologie di origine alimentare (LEA presente).

- **Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino le seguenti prestazioni: Elaborazione del Profilo di salute; Relazione sullo stato di salute della comunità e sui problemi di salute prioritari; Informazione e comunicazione alle istituzioni, ai cittadini e agli operatori sanitari; Attivazione di processi intersettoriali per la salute in tutte le politiche; Individuazione e offerta dei programmi di promozione della salute più efficaci; Informazione e comunicazione alle istituzioni, ai cittadini e a agli operatori sanitari anche attraverso report strutturati; Programmazione, attivazione e valutazione di interventi di sanità pubblica finalizzati alla prevenzione delle MCNT; Attivazione di programmi intersettoriali per la prevenzione dei fattori di rischio; Informazioni sui rischi per la salute; Offerta di counseling individuale; Supporto ad enti ed istituzioni nella predisposizione dei menu della ristorazione collettiva (LEA presente);

- **Attività di controllo, a fini di tutela della salute, relativa a particolari sostanze aggiunte agli alimenti:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di controllo finalizzata alla prevenzione dei rischi e alla sicurezza alimentare di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale, garantendo l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Il LEP riproduce le condizioni di altri LEP, che hanno come base il Reg. (Ue) n. 2017/625 sui controlli agroalimentari.

In merito ai LEP individuati e alla loro traducibilità in misure concrete si ritiene che sia difficile e poco utile, in tale fase, stabilire criteri quantitativi predefiniti. Con riferimento ai controlli, alle ispezioni, alle analisi di laboratorio o alle autorizzazioni rilasciate, infatti, non sembra potersi individuare un numero minimo da definire tramite fonte legislativa,

dovendo invece tale quantificazione essere individuata in sede di programmazione amministrativa. In alcuni casi, come segnalato nel Modello, è possibile individuare dei criteri predefiniti per impostare il contenuto delle misure quantitative previste.

2.2. Per quanto concerne l'ambito **Tutela dei consumatori, trasparenza, qualità alimentare e tutela della concorrenza; accesso al cibo** – in merito al quale sussistono dubbi, di cui si è dato conto nelle osservazioni inserite nel Modello e nelle conclusioni a questa relazione – è stato individuato il seguente LEP:

- **Controlli merceologici e documentali contro frodi alimentari e a tutela di concorrenza e consumatori**: il LEP prescrive che lo Stato assicuri un'efficace attività di controllo merceologico e documentale, supportata da poteri ispettivi e sanzionatori, in grado di coprire l'intero territorio seguendo regole, linee guida e standard comuni, identici per tutti, in modo da garantire a tutta la popolazione nazionale il rispetto dei medesimi criteri per la produzione, commercializzazione e trasporto dei prodotti alimentari e dei mangimi. Le autorità competenti (prevalentemente il MASAF e il Comando Carabinieri NAS) operano a livello centrale e periferico e i poteri degli enti territoriali sono residuali e devono essere coerenti con le disposizioni statali e sovra-statali.

Anche con riferimento a questo LEP; non si ritiene di dover identificare misure quantitative di dettaglio per una sua attuazione, rinviando tale momento a una eventuale fase attuativa spettante alle amministrazioni coinvolte.

2.3. Per quanto concerne l'ambito **Tutela dei consumatori, trasparenza, qualità alimentare e tutela della concorrenza; accesso al cibo** è stato individuato il seguente LEP:

- **Attività di vigilanza di secondo livello (avente ad oggetto Organismi delegati al controllo degli operatori commerciali nel settore dell'agricoltura biologica)**: il LEP prescrive che indipendentemente dall'autorità preposta a svolgere l'attività di vigilanza, i poteri pubblici garantiscano la conformità alla normativa dell'Ue e il rispetto dei principi e delle disposizioni per l'armonizzazione, la razionalizzazione e la regolazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica e la relativa disciplina sanzionatoria. La vigilanza sugli organismi di controllo è esercitata secondo le modalità previste dal regolamento (CE) n. 889/2008 ed è volta alla verifica del mantenimento dei requisiti degli organismi di controllo, dell'efficacia e dell'efficienza delle procedure di controllo, dell'imparzialità e del comportamento non discriminatorio per l'accesso degli operatori nel sistema e alla corretta applicazione delle disposizioni impartite al momento dell'autorizzazione secondo la procedura di controllo standard. Le autorità di controllo devono offrire adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e disporre di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni.

2.4. Per quanto concerne l'ambito **Sicurezza alimentare (food security), equità sociale e solidarietà. Diritto alla vita e alla sopravvivenza. Lotta agli sprechi alimentari**, sono stati individuati i seguenti 3 LEP:

- **Accesso all'acqua potabile:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano l'accesso, su tutto il territorio nazionale, fatta eccezione per le zone non abitate, alla rete idrica per il trasporto e la fornitura di acqua potabile. Obbligo di determinare: a) le direttive generali e di settore per il censimento delle risorse idriche, per la disciplina dell'economia idrica e per la protezione delle acque dall'inquinamento; b) le metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche; c) i criteri e gli indirizzi per la programmazione dei trasferimenti di acqua per il consumo umano; d) le metodologie ed i criteri generali per la revisione e l'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti, e successive varianti, di cui alla legge 4 febbraio 1963, n. 129, e ss. mm.; e) le direttive ed i parametri tecnici per l'individuazione delle aree a rischio di crisi idrica; f) i criteri per la gestione del servizio idrico integrato; g) i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale; h) meccanismi ed istituti di conguaglio a livello di bacino ai fini del riequilibrio tariffario; i) i sistemi già esistenti che rispondano all'obiettivo di trasporto dell'acqua;

- **Fornitura gratuita di derrate ed eccedenze alimentari, anche processate o lavorate, con la finalità, contemporanea, di ridurre gli sprechi alimentari e di fornire cibo ai bisognosi:** il LEP prescrive che sia garantita una percentuale minima di spesa dedicata all'erogazione e distribuzione di alimenti al fine di sostenere i bisognosi, a tutela del diritto alla vita e alla sopravvivenza e come politica di riduzione degli sprechi alimentari. I livelli essenziali da garantire per tale servizio sono calcolati, quantitativamente, stabilendo un ammontare minimo di spesa da dedicare allo svolgimento del servizio, a valere sul fondo di cui agli artt. 11 e 12, l. n. 166/2016 o su altre fonti di finanziamento;

- **Contrastare la deprivazione materiale mediante la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base alle persone indigenti, compresi i minori, e istituire misure di accompagnamento a sostegno della loro inclusione sociale:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano, con un finanziamento comune e un'attività organizzata e articolata sul territorio, a livello comunale, una percentuale minima di spesa dedicata all'erogazione e distribuzione di alimenti al fine di sostenere i bisognosi e contro la povertà alimentare. I livelli essenziali da garantire per tale servizio sono calcolati, quantitativamente, stabilendo un ammontare minimo di spesa da dedicare allo svolgimento del servizio. Il programma di assistenza è finanziato da un Fondo europeo, gestito da AGEA (ente vigilato dal MASAF), come organo intermedio, e assegnato con bandi di gara per i progetti presentati.

In merito ai LEP individuati e alla loro traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico per stabilire, comunque in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa. Con riferimento alla fornitura di alimenti per i bisognosi, ad esempio, si potrebbe individuare, orientativamente, una

percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale) per garantire un minimo di prestazione. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio.

2.5. Con riferimento all'ambito **Salubrità, qualità e sicurezza alimentare nella ristorazione scolastica ed educazione alimentare**, sono individuati i seguenti 3 LEP:

- **Garanzia della fruizione del servizio di ristorazione scolastica, considerato come un servizio pubblico essenziale per la promozione della salute e di sani stili di vita, per l'intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino una percentuale minima (da determinare) di mense scolastiche presenti nel territorio comunale, garantendo a ogni bambino che frequenti i vari gradi delle scuole (dall'asilo alla primaria) e in particolare la scuola dell'infanzia (delle scuole per l'infanzia statali solo il 38% è dotato di mensa, con grandi differenze tra regioni) il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo. Costo predefinito e non superiore a un massimo (da determinare) della tassa da pagare per la fruizione del servizio;

- **Garanzia del rispetto delle norme di igiene, conservazione e composizione degli alimenti e dei pasti oggetto di ristorazione scolastica, ai fini di promozione della salute e di sani stili di vita e a tutela dei soggetti con particolari esigenze alimentari, per l'intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino il rispetto delle norme di igiene e relative alla conservazione, trasporto e trasformazione degli alimenti; l'individuazione di criteri predefiniti, da indicare nei capitolati d'appalto, per rispondere a criteri di qualità, salubrità e gradimento (criteri ispirati alla promozione della salute e ad esigenze sociali che contribuiscano alla tutela della salute dell'utente ed alla salvaguardia dell'ambiente); requisiti oggettivi e misurabili nell'ambito di principi definiti di qualità, economicità, efficacia, trasparenza e correttezza;

- **Garanzia di un servizio di elevata qualità degli alimenti e dei pasti oggetto di ristorazione scolastica, ai fini di promozione della salute e di sani stili di vita e di educazione alimentare e ambientale, per l'intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano la presenza di disposizioni, criteri tecnici, clausole contrattuali e criteri premianti, da applicarsi nelle procedure di appalto per l'aggiudicazione del servizio di ristorazione. Le clausole obbligatorie includono: requisiti degli alimenti; prevenzione e gestione delle eccedenze alimentari; prevenzione dei rifiuti e altri requisiti dei materiali e oggetti destinati al contatto diretto con gli alimenti. I criteri premianti concernono invece: chilometro zero e filiera corta; attuazione di soluzioni per diminuire gli impatti ambientali della logistica; verifica delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura.

In merito ai LEP appena elencati e alla loro traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico per stabilire, comunque in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa. Con riferimento alla garanzia che vi sia un servizio di ristorazione scolastica per un numero rilevante di individui, ad esempio, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle

regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale) per garantire un minimo di prestazione. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio. Inoltre, un'ulteriore stima numerica potrebbe essere individuata in una combinazione tra numero di potenziali fruitori, censendo la popolazione in età scolastica, e territorio, stabilendo un numero minimo di mense scolastiche da collocare in una determinata area geografica per garantire il servizio a un numero sufficiente di alunni.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

L'alimentazione – come sottolineato con mail del 26 aprile u.s. dallo stesso Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) – costituisce una materia particolare, fortemente ancorata ad altri settori (agricoltura, salute, commercio) e molto condizionata dal diritto sovranazionale, quindi dalle norme dell'Ue. In tal senso, anche a seguito della ricerca che ha condotto alla stesura dei possibili LEP da redigere, si ritiene che per ciò che riguarda la sua collocazione tra le materie a competenza concorrente, essa abbia carattere "recessivo".

La natura trasversale del settore in parola, infatti, fa sì che esso si intrecci e sia condizionato da norme e politiche pubbliche che attengono ad altre materie, le quali finiscono per avere un carattere preponderante. La disciplina giuridica dell'alimentazione, infatti, costituisce un settore di intervento pubblico a fini di regolazione economica, a tutela della concorrenza e dei consumatori, o come deroga ai principi di libero mercato, per la tutela della qualità alimentare, della salute e dell'ambiente. Al contempo, prendersi cura dell'alimentazione significa disciplinare le pratiche agricole, che attengono quindi al settore dell'agricoltura.

Su tali basi, si ritiene che solo poche azioni di natura pubblica in tale materia siano riconducibili a forme di federalismo, tali da richiedere la stesura dei LEP. La materia agricoltura ha carattere regionale residuale e ciò lo rende superfluo, mentre le competenze sovranazionali e nazionali delle politiche di regolazione dell'economia escludono la possibilità di differenziare gli approcci a tali materie. Quanto alla tutela della salute, che pure risente comunque dell'indirizzo europeo e statale, essa risulta in parte già coperta dai Livelli Essenziali di Assistenza esistenti e, come si vedrà, inserita anche nel Modello relativo ai LEP della materia "Salute".

In conclusione, poiché una grossa parte della materia alimentare è sottoposta o intrinsecamente connessa a materie di competenza statale esclusiva (ambiente, commercio, concorrenza), in tali ambiti specifici non occorrerebbe indicare i LEP, limitando questi ultimi solo ai casi in cui vi sia, effettivamente, un margine di manovra di regolazione appannaggio delle Regioni, come per le prestazioni fornite direttamente ai cittadini. Viceversa, adottando una visione che interpreta estensivamente i poteri delle regioni su questi temi, si potrebbero riprendere le norme europee e statali, in base alle quali definire i LEP in tema di alimentazione, utilizzando i livelli già fissati a livello normativo.

Riguardo all'igiene e alla tutela della salute dei consumatori si registra una sovrapposizione con i LEA e con i LEP già definiti dall'unità che si occupa di tali aspetti, ai quali si rinvia.

Infine, l'attività ispettiva e di controllo su qualità, etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari è effettuata anche a livello regionale, ma si tratta di attività amministrativa, che segue le normative nazionali e verifica il loro rispetto: non rientra nel disegno del regionalismo differenziato in quanto relativa a commercio e concorrenza, più che all'alimentazione in sé. Viceversa, ove si prevedesse la possibilità di stabilire a livello regionale i requisiti di salubrità o di qualità o di trasparenza/presentazione dei cibi per i consumatori<sup>4</sup>, occorrerebbe fissare LEP molto rigorosi, proprio per scongiurare una disciplina troppo differenziata in tali settori.

---

<sup>4</sup> Il tema della qualità può essere emblematico della problematica evidenziata: per i prodotti a denominazione di origine, di qualità superiore, la disciplina è nazionale (e di derivazione eurounitaria). Se la si affidasse alle regioni si potrebbe favorire un indebito incremento dei riconoscimenti di prodotti di qualità, che la regione avrebbe convenienza a sostenere. Similmente, anche la disciplina delle etichette, con i conseguenti obblighi informativi per i consumatori, potrebbe incontrare differenziazioni eccessive, dettate dalle varie strategie di politica economica: più permissive alcune, meno altre, a seconda della cultura o della sensibilità politica. Ma la disciplina, riguardando le regole della concorrenza e del mercato, denota un carattere sovranazionale, prima ancora che statale, non differenziabile quindi, per cui non sembra poter essere ricompresa tra le materie oggetto di regionalismo differenziato.

### 3.8. ORDINAMENTO SPORTIVO

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 5, per la materia della ricerca e dell'innovazione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. *promozione e sostegno all'attività motoria e sportiva;*
2. *interventi per l'impiantistica sportiva.*

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- l'articolazione del sistema di promozione e sostegno all'innovazione all'attività motoria; l'articolazione del sistema nazionale di istruzione e formazione, dispiegato su tutto il territorio nazionale; le misure relative alla costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli dei plessi scolastici;
- la platea dei destinatari della prestazione identificata con tutta la popolazione nazionale;
- l'opportunità di procedere alla quantificazione dei fabbisogni relativi ai LEP individuati sulla base di dati quali: il numero e le attività delle associazioni, delle società e degli enti che perseguono finalità di promozione sportiva, il numero dei soggetti coinvolti, il numero di eventi sportivi nazionali e internazionali.

Si fa presente che la declinazione puntuale degli obiettivi contenuti nei LEP, ai fini della quantificazione dei fabbisogni finanziari, deve tenere conto delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

#### 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Di conseguenza sono stati individuati i seguenti 5 LEP:

- **sostegno al movimento sportivo italiano:** il LEP prescrive che i pubblici poteri garantiscano la massima diffusione, efficacia e omogeneità degli interventi in materia di promozione e sostegno all'attività motoria, a tutela del diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità di ciascuno, al fine di assicurare: il progressivo incremento, su tutto il territorio nazionale, nell'ambito delle competenze in materia di ordinamento sportivo, del numero e delle attività delle

associazioni, delle società e degli enti che perseguono finalità di promozione sportiva, del numero dei soggetti coinvolti, promuovendo l'inclusione sociale e lo sviluppo della persona, sulla base di criteri e modalità, declinati a livello statale, di accesso e di utilizzo e di gestione delle risorse dei fondi nazionali a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano;

- **potenziamento delle discipline motorie e sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano:** il LEP prescrive che i pubblici poteri assicurano: processi di formazione continua, obbligatoria, del personale scolastico, legata al perseguimento del benessere psicofisico, ispirato a stili di vita sani, ad una corretta alimentazione e alla pratica sportiva, di tutta la popolazione scolastica, in un numero di ore da stabilire nell'ambito delle competenze individuate nel sistema nazionale di istruzione; misure, iniziative e incentivi a tutela del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica, anche prevedendo specifiche borse di studio e forme di flessibilità curriculare e programmi di recupero/potenziamento degli apprendimenti; la promozione di campagne di sensibilizzazione della popolazione per le medesime finalità di promozione del benessere psicofisico della popolazione, declinate sulla base delle esigenze emergenti a livello territoriale;

- **diritto allo studio con specifico riguardo all'educazione motoria nella scuola primaria:** il LEP prescrive che lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze e fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, assicura la graduale e uniforme presenza, sulla base di un obiettivo di integrale copertura nell'arco massimo di un quinquennio, di personale docente specializzato, per le classi quarte e quinta della scuola primaria, per l'insegnamento dell'educazione motoria, in ragione di non più di due ore settimanali di insegnamento aggiuntive, ferma la disciplina di settore di organizzazione dei quadri orari, delle ore di insegnamento e di quelle funzionali all'insegnamento del personale docente, per il ciclo e il grado considerato;

- **diritto allo studio e alla formazione anche riguardo a obiettivi di integrazione sociale:** il LEP prescrive che i pubblici poteri assicurino la promozione, l'incremento e lo svolgimento di iniziative e attività sportive finalizzate ad assicurare l'integrazione sociale delle persone con disabilità anche mediante adeguamento delle attrezzature sportive e la formazione del personale dei servizi educativi e sociali. E' altresì assicurata la programmazione coordinata delle attività sportive dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. In tal senso, a livello nazionale sono declinati specifici criteri programmatici per garantire l'adeguamento delle strutture, l'incremento dell'attività sportiva, in funzione di inclusione sociale.;

- **garanzia della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti sportivi, inclusi quelli scolastici:** il LEP prescrive i pubblici poteri, sulla base dei criteri e requisiti fissati dallo Stato in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici, assicurano la disponibilità di palestre, di impianti sportivi, di attrezzature sportive adeguati a favorire il benessere psicofisico della popolazione, degli studenti del sistema nazionale di istruzione e formazione, anche mediante la stipula di patti di comunità a coordinamento delle attività dei servizi di istruzione, sociosanitari, culturali, sportivi, ricreativi, presenti sul territorio.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale, nazionale concernente l'ordinamento sportivo, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle *Relazioni dei Sottogruppi* (v. 2.8.2023). In particolare, nella relazione concernente l'ordinamento sportivo sono stati identificati due "punti fermi", che muovono dalla giurisprudenza costituzionale.

Il primo è costituito dalla natura dell'ordinamento sportivo, che, come esplicitato tra l'altro nella sentenza della Corte costituzionale, n. 160 del 2019, è "per taluni profili originaria e autonoma", dato che "di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria". Da ciò, dunque, la considerazione, svolta dal sottogruppo e condivisibile, "che l'autonomia dell'ordinamento sportivo costituisca un limite al conferimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, Cost.", poiché, come rimarcato ancora nella relazione del sottogruppo, "sarebbe paradossale garantire l'autonomia nei confronti del potere pubblico statale e non nei confronti di quello regionale".

Il secondo punto fermo è invece rappresentato dalla delimitazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, in ordine a cui la Corte costituzionale, con sent. n. 254 del 2013, confermando precedenti pronunce, ha rimarcato che, nella materia dell'ordinamento sportivo, rientra anche la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive e degli strumenti destinati allo "sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione". Conformemente a quanto stabilito già dalla più risalente giurisprudenza (per esempio, Corte cost., sent. n. 517 del 1987), lo Stato è competente, in particolare, a programmare e decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, mentre le Regioni sono titolari della corrispondente competenza sull'organizzazione delle attività sportive non agonistiche.

Appare dunque opportuno che, seguendo l'impostazione del sottogruppo, e stante l'autonomia dell'ordinamento sportivo, i LEP in materia siano individuati avendo a riguardo primariamente a prestazioni e servizi erogati per la tutela del diritto allo studio, alla salute, dell'accesso all'istruzione, nonché per la tutela della garanzia dei diritti inviolabili dell'individuo nelle formazioni sociali, per come garantite, tra l'altro, dagli articoli 32, 33, 34, 3, e 38 della Costituzione, ivi compreso il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive (art. 18 Cost.). Si noti, che i LEP, anche in questa materia, possono essere formulati come LEP secondari (specificati in un decreto legislativo o regolamento) concatenati a un LEP primario (derivante dal potere normativo).

Stante questa lettura della nozione di "ordinamento sportivo", è utile rimarcare che l'individuazione degli ultimi tre LEP, in precedenza richiamati, dovrebbe comunque essere effettuata tenendo presente l'individuazione dei LEP nei campi dell'istruzione e del governo del territorio al fine di definire i confini propri degli uni e degli altri.

### 3.9. GOVERNO DEL TERRITORIO

#### 1. Introduzione

Per la materia del Governo del territorio sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. **Attività edilizia**
2. **Pianificazione urbanistica**

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, si è considerato come il complesso della materia governo del territorio, i cui diritti costituzionali tutelati devono essere individuati in via indiretta, è connotata da una normativa scarna, frammentata e a tratti molto risalente.

Questa notazione, in particolare, è evidente in tema di pianificazione urbanistica, in cui la legge fondamentale è del 1942 ed è seguita solo da pochi interventi, perlopiù concentrati negli anni Sessanta-Settanta. Peraltro questo corpus normativo, riformato storicamente in base a logiche politiche molto diverse, solo in un secondo momento ha preso la natura di regolazione generale di tutti i suoli e di tutte le iniziative di sviluppo edilizio, trasformandosi dall'essere una normativa riservata a pochi casi e finalizzata a limitare delle facoltà private altrimenti libere, all'essere una normativa generale per tutto il territorio, i cui provvedimenti amministrativi tipici sono indirizzati a consentire al privato qualcosa che altrimenti non sarebbe possibile, prevedendone un coinvolgimento diretto progressivamente maggiore. Tale evoluzione, comunque risalente e mai definitivamente compiuta, è oggi condensata in un quadro giuridico connotato da previsioni molto generiche e di scarso dettaglio, che prescrivono e fanno riferimento, in molti casi, a provvedimenti e procedimenti amministrativi da lungo tempo non più esistenti nella prassi. Si sono quindi analizzate delle norme di grande importanza, perché vincolanti l'intera attività di trasformazione dei suoli, vera e propria premessa all'esercizio del diritto di sviluppo della proprietà immobiliare e all'esercizio di tutte le attività umane che richiedano uno spazio fisico di attuazione, ma le cui previsioni sono spesso sfuggenti e inattuali.

In nessun caso, si deve notare, la normativa per il governo del territorio qualifica esplicitamente oggi le prestazioni amministrative come LEP o prevede qualche forma di monitoraggio sull'attività amministrativa, mentre, invece, sono previsti dei valori assoluti e unici sulle procedure e sui tempi di risposta delle amministrazioni, prevedendo, invece dei LEP, dei livelli assoluti o unici di prestazione.

Malgrado tale quadro di partenza, è comunque possibile individuare dei livelli minimi delle prestazioni che devono essere assicurate ai privati, atteso che la normativa prevede una produzione obbligatoria di provvedimenti pianificatori indispensabili al pieno godimento del diritto di proprietà privata e degli altri diritti sociali connessi all'utilizzo del territorio.

Tali provvedimenti coinvolgono direttamente il privato solo in alcune fasi procedurali, in cui è possibile individuare i suddetti livelli unici di prestazione, che peraltro devono essere garantiti in dei tempi piuttosto stretti (30 giorni), mentre più in generale i LEP sono individuabili in via indiretta, quali attività amministrative che la pubblica amministrazione deve assicurare per garantire la produzione di effetti sulle sfere giuridiche private.

Inoltre, si deve considerare che molti dei poteri di concreta pianificazione urbanistica, a norma dell'articolo 117 della Costituzione, sono stati trasferiti alle regioni, ciò comporta che i LEP nazionali si dovrebbero occupare degli aspetti principali delle pianificazioni maggiori, tralasciando diverse previsioni e pianificazioni di dettaglio che sono già oggi diversificate in base alle normative regionali.

In materia di attività edilizia, invece, la normativa è più recente e di maggior dettaglio. In questo caso l'individuazione dei LEP è più semplice, perché l'amministrazione deve assicurare una attività direttamente a favore dei singoli privati, di cui è possibile definirne in modo chiaro il contenuto e il relativo diritto del privato a riceverla.

## **2. Descrizione sintetica dei LEP individuati**

Come anticipato, ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, individuando le singole prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali e identificandone il livello essenziale.

2.1. Per quanto concerne il sotto ambito **Attività edilizia**, va premesso che la normativa è oggi condensata nel Testo unico dell'attività edilizia, che disciplina compiutamente il settore. Tale testo unico prevede unicamente l'emissione del permesso di costruire quale atto esplicito di autorizzazione all'attività di trasformazione delle proprietà immobiliari, da rilasciarsi entro un termine di 60 giorni dalla richiesta. Tutti gli altri atti abilitativi sono strutturati nella forma di autocertificazione (scia, cila, dichiarazione d'agibilità), rispetto alla quale gli sportelli comunali per l'edilizia hanno obblighi di ricezione. Elaborare dei LEP in questa materia, dunque, vuol dire essenzialmente garantire la presenza e l'efficienza in tutti i comuni italiani degli appositi sportelli unici per l'edilizia, quali articolazioni amministrative indispensabili per la trasformazione e lo sviluppo concreto delle proprietà immobiliari.

Di conseguenza, è stato individuato specificamente un LEP:

- **Rilascio del permesso di costruire:** Il LEP prescrive che tutti i comuni abbiano uno sportello unico per l'edilizia, che rilascia il permesso di costruire a chi abbia titolo per richiederlo, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

2.2. Per quanto concerne il sotto ambito **Pianificazione urbanistica**, va ricordato che il rapporto tra le facoltà del privato e la pianificazione urbanistica è oggi costituito secondo un paradigma di divieto generalizzato rimosso proprio tramite la pianificazione, che diventa così un atto necessario per garantire al privato l'esercizio dei propri diritti.

Per tali ragioni, si è ritenuto necessario indicare le principali prestazioni di pianificazione poste dalla normativa nazionale a carico di comuni e regioni, le quali, avendo degli effetti incidenti direttamente sui diritti dei privati e prevedendo prestazioni a favore di questi, devono essere necessariamente eseguite, a tutela dei diritti dei privati. La presenza di strumenti pianificatori approvati e il loro costante aggiornamento è infatti indispensabile affinché tutti i privati abbiano una uguale possibilità di esercitare i diritti connessi allo sviluppo e al godimento della proprietà immobiliare nonché tutti gli altri diritti afferenti all'utilizzo del territorio.

Di conseguenza, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- **Redazione dei piani regolatori generali e dei piani particolareggiati:** Il LEP prescrive che tutte le amministrazioni comunali debbano redigere i piani regolatori e le altre pianificazioni urbanistiche previste dalla normativa vigente, al fine di consentire l'esercizio delle attività di trasformazione dei suoli.

- **Redazione del piano urbanistico regionale e dei piani territoriali di coordinamento:** Il LEP prescrive che tutte le amministrazioni regionali debbano redigere i piani urbanistici regionali e i piani territoriali di coordinamento, al fine di tutelare gli interessi alla tutela paesaggistica, alla pianificazione di area vasta e allo sviluppo delle grandi infrastrutture.

### **3. Altre osservazioni**

Al fine di definire i LEP nel settore del governo del territorio, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla necessità di garantire al privato l'esecuzione di attività amministrative che, pur nascendo come essenzialmente interne alle stesse amministrazioni, producono penetranti effetti diretti sui privati e ne prevedono ormai un coinvolgimento diretto sempre più diffuso, fornendo a questi ultimi delle prestazioni indispensabili per permetterne il godimento dei diritti fondamentali.

In ordine al problema della misurabilità, e quindi in definitiva del fabbisogno necessario a garantire la prestazione, si consideri che i comuni, e in fattispecie minori le regioni, ricevono oggi sia dei fondi derivanti dalla fiscalità generale destinati a garantire il mantenimento delle strutture destinate al governo del territorio, sia delle entrate patrimoniali sui generis pagate dai privati che vogliono sviluppare i suoli (su tutti il contributo di costruzione e i relativi oneri urbanistici).

Se, come detto, possiamo considerare i LEP quale standard minimo di fruizione della funzione urbanistica a garanzia dei diritti sociali e personali dei privati, sembra anche potersi definire un rapporto di misurabilità diretta tra prestazione da fornire e fabbisogno destinato a tale prestazione. Ad esempio, si consideri che tutti i comuni devono avere uno sportello unico per l'edilizia, ufficio preposto obbligatoriamente a gestire il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, e devono avere delle strutture tecniche in grado di garantire la costante gestione degli strumenti di pianificazione e di tutte le attività amministrative a questi connessi (es. rilascio di autorizzazioni, progettazione degli interventi, elaborazione di varianti etc.). In tal senso può essere elaborato un dimensionamento minimo di queste strutture in base all'ampiezza del territorio e alla popolazione servita, sapendo che ove si dovesse scendere in taluni territori al di sotto di tale dimensione minima si potrebbero

avere lesioni dirette dei diritti sia dei proprietari immobiliari sia di tutti i cittadini che volessero godere in qualche modo dei suoli.

La garanzia di un dimensionamento e di una efficienza minima è tanto più indispensabile considerando che il privato, per poter godere dei propri diritti, è tenuto a pagare anche degli oneri specifici calcolati nel caso concreto, di fatto finanziando direttamente la prestazione del servizio in suo favore.

(Il seguente testo del paragrafo 3.10. recepisce l'emendamento pervenuto con mail del Prof. De Leonardis del 22/09/2023)

### **3.10. TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA**

#### **1. Introduzione**

1.1 Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 8 e tenendo presenti i riferimenti normativi fondamentali degli artt. 9 e 41 Cost., come di recente modificati dalla legge costituzionale n. 1/2022, per la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nonché i principi generali del diritto dell'ambiente, sono stati individuati i seguenti 8 ambiti:

1. Clima-atmosfera;
2. Aria;
3. Acqua;
4. Suolo;
5. Biodiversità;
6. Produzione sostenibile;
7. Procedimenti amministrativi;
8. Monitoraggio e informazione.

1.2 Va preliminarmente evidenziato che l'ambiente/ecosistema è il risultato complesso dell'interazione di una pluralità di componenti, biotiche e abiotiche. La suddivisione in ambiti risponde esclusivamente alla finalità di più agevole gestione della materia, che è, come noto, complessa e non scomponibile. La tutela dell'ambiente è, peraltro, inscindibilmente connessa con altre materie di competenza di diversi sottogruppi, tra le quali la "tutela e valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni ambientali", il "governo del territorio", la "tutela della salute", "alimentazione", nonché con la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza del medesimo sottogruppo. All'interno di ciascun ambito sono state individuate, sulla base della legislazione vigente, le prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

1.3 Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, si ritiene che:

- a) È indispensabile garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale il diritto all'ambiente salubre, in quanto diritto civile e sociale, o quantomeno preconditione essenziale di quest'ultimo. La tutela di tale diritto è stata ulteriormente rafforzata dalla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. da cui discende che essa deve avvenire tenendo presenti le esigenze delle generazioni presenti ma anche di quelle future;
- b) È necessario che lo Stato assicuri in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m Cost.) concernenti il diritto all'ambiente salubre, nonché la possibilità che l'ecosistema in equilibrio possa fornire i servizi ecosistemici, definiti nel Regolamento (UE) 2020/852 come

- “i contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi”;
- c) La prospettiva dei diritti civili e sociali, secondo la quale la tutela dell’ambiente è impostata in funzione dell’uomo, che diventa il baricentro del bene ambiente, va necessariamente connessa con la prospettiva ecosistemica, nella quale l’uomo è solo un componente/una parte di un sistema ben più complesso;
- d) Poiché, com’è noto e come emerge dai rapporti dell’ISPRA e delle Autorità internazionali competenti, la situazione ambientale attuale del nostro Paese è carente sotto diversi profili, al fine di garantire il suindicato diritto all’ambiente salubre, si deve provvedere a un innalzamento diffuso e omogeneo sull’intero territorio della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, che ai sensi dell’art. 9 costituisce oggi principio fondamentale della Costituzione anche positivamente riconosciuto;
- e) La tutela del diritto civile e sociale alla salubrità dell’ambiente si realizza attraverso prestazioni, che devono essere quantificabili e misurabili nei loro livelli essenziali, per poter conseguire e mantenere le condizioni di salubrità individuate dalla normazione ambientale. È imprescindibile che tali prestazioni impediscano la diminuzione del livello di tutela sotto le soglie stabilite dalla legislazione vigente, garantiscano la tempestività ed effettività degli interventi di conservazione e, ove possibile, il ripristino dello stato dell’ambiente a fronte di emergenze tanto di natura antropica quanto di origine naturale;
- f) L’erogazione di prestazioni ambientali comprende l’erogazione da parte dei pubblici poteri di prestazioni di facere finalizzate al raggiungimento di un determinato obiettivo ambientale e/o prestazioni di controllo delle attività svolte da soggetti terzi, anche privati, che devono conformarsi alle prescrizioni normative e amministrative e agli obiettivi ambientali previsti dalla legislazione vigente;
- g) I LEP ambientali, come rilevato anche dall’ISPRA, devono comprendere le seguenti prestazioni: monitoraggio dell’ambiente e valutazione del livello di qualità dell’ambiente; analisi degli scenari e individuazione delle misure necessarie per assicurare il raggiungimento o il mantenimento di un livello di qualità dell’ambiente, in linea con i LEP; pianificazione e attuazione delle misure individuate; verifica e controllo del conseguimento dei LEP ambientali ed eventuale valutazione dell’efficacia delle misure adottate. Dunque, i LEP ambientali non si riducono ai controlli, benché questi ne costituiscano una parte ineliminabile;
- h) Il diritto dell’ambiente è, per sua natura, un diritto “globale”, reticolare e trasversale rispetto ai confini amministrativi, non solo di livello regionale, ma anche di livello statale e sovrastatale. Gli obiettivi e le prescrizioni ambientali derivanti dall’ordinamento internazionale e sovranazionale devono essere uniformemente rispettati sul territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost. Su questa base, l’art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, sancisce il principio generale, confermato in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale, di ulteriore rafforzamento della tutela ambientale, secondo il quale “Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro

territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali”;

- i) Dal diritto vigente emerge che la gran parte delle norme ambientali che fissano soglie e valori sono contenute nelle fonti e negli atti normativi di livello internazionale, europeo e nazionale e quindi in questo ambito appare non utile la distinzione tra LEP primari e secondari;
- j) Il diritto dell'ambiente è, per sua natura, un diritto “quantitativo” e “per soglie”: la normazione ambientale individua fisiologicamente quelle condizioni che, attraverso valori e parametri tecnico-scientifici, garantiscono la salubrità dell'ambiente o dei beni ambientali;
- k) Va osservato che, mentre per la gran parte degli ambiti individuati si riscontrano numerosi parametri quantitativi e qualitativi definiti a livello normativo, per quel che riguarda la biodiversità e il suolo la definizione di tali parametri è complessa, ancora in itinere e deve essere completata con il necessario ausilio di organi tecnico-scientifici;
- l) I LEP individuati dalla legislazione vigente possiedono contenuti tecnici che hanno richiesto in sede di predisposizione un importante ausilio degli organi tecnico-scientifici ed esso dovrà essere garantito necessariamente anche in sede di loro aggiornamento;
- m) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un clima compatibile con la vita e il benessere psico-fisico dell'uomo e la pubblica incolumità (riduzione dei gas serra, compensazione del carbonio...);
- n) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un'aria di qualità priva di sostanze inquinanti e/o nocive per la salute e per l'ambiente stesso (come particolati, biossido di zolfo, ossidi di azoto, ossidi di carbonio, incremento della biodiversità/natura...);
- o) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto all'acqua e alla qualità delle acque in relazione alle loro molteplici funzioni (acqua potabile di qualità, acqua balneabile di qualità, acqua da irrigazione di qualità, corretto trattamento delle acque reflue...);
- p) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un suolo in buono stato, che per qualità ed estensione sia in grado di generare servizi ecosistemici e, dunque, non sia degradato né compromesso nelle sue funzioni essenziali (stoccaggio del carbonio organico, produzione agricola, conservazione delle acque, elemento base per la vita e la biodiversità...);
- q) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto alla protezione della biodiversità e ai benefici da essa generati in termini di servizi ecosistemici (adattamento ai cambiamenti climatici, sicurezza alimentare, prevenzione delle malattie, fruizione delle risorse naturali...);
- r) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a una produzione economica di beni e servizi che incida il meno possibile sulle risorse naturali e impatti il meno possibile sull'emissione di gas climalteranti, come previsto anche dal novellato art. 41 Cost.;

- s) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto alla previa valutazione e autorizzazione amministrativa delle attività che impattano sullo stato dell'ambiente (procedimenti di VIA, VAS, AIA, AUA, VINCA...);
- t) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto al monitoraggio costante da parte delle autorità competenti della salubrità dell'ambiente (qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo...), nonché un diritto all'informazione, incluso il suo accesso, finalizzato a conseguire, nella misura più idonea, la sua tutela e conservazione.

## 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

All'interno di ciascun ambito (o matrice ambientale) sono stati individuati i livelli essenziali delle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali connessi con la salubrità dell'ambiente, che rispondono agli obiettivi e alle prescrizioni della legislazione ambientale vigente.

I 27 LEP individuati sono inquadrabili negli 8 ambiti indicati.

### 2.1 Clima-atmosfera

I pubblici poteri garantiscono sull'intero territorio nazionale l'attuazione delle misure necessarie per il conseguimento, entro il 2050, della neutralità climatica, attraverso l'azzeramento delle emissioni nette di gas serra in atmosfera, e per il successivo conseguimento di emissioni negative. Assicurano altresì l'attuazione sull'intero territorio nazionale delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici idonee a proteggere la popolazione dai rischi di natura ambientale e dalle loro conseguenze.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Azzeramento delle emissioni climalteranti: prestazioni e/o controllo delle opere necessarie alla riduzione, fino alla neutralizzazione, delle emissioni antropiche climalteranti;
2. Adattamento ai cambiamenti climatici: prestazioni e/o controllo delle opere volte a ridurre la vulnerabilità della società o dei settori che la compongono, inclusi quelli di natura economico-produttiva, agli effetti negativi causati dal cambiamento climatico;
3. Fenomeni meteorologici estremi: prestazioni e/o controllo della previsione, prevenzione e gestione dei rischi ambientali connessi con il cambiamento climatico, inclusa l'erogazione delle prestazioni indispensabili a proteggere l'incolumità e la sicurezza dei cittadini sul territorio nazionale al verificarsi di fenomeni meteorologici ad alta intensità.

### 2.2 Aria

I pubblici poteri garantiscono sull'intero territorio nazionale la salubrità dell'aria attraverso l'attuazione delle misure necessarie al rispetto dei valori-limite e dei valori-obiettivo sulla qualità dell'aria-ambiente prescritti dalla legge, ivi inclusi quelli relativi alle emissioni derivanti dalle attività di origine antropica e alla fruizione di beni e servizi, che possono incidere negativamente sulla qualità dell'aria-ambiente.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Qualità dell'aria-ambiente: prestazioni e/o controllo volti a conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria-ambiente fissati dalla legislazione ambientale, incluse le misure, le attività e le opere di prevenzione e di riduzione della concentrazione delle sostanze inquinanti nocive per la salute umana e l'ambiente;
2. Emissioni da attività produttive: prestazioni e/o controllo finalizzati alla prevenzione e riduzione entro i valori normativi delle sostanze inquinanti emesse dagli impianti industriali;
3. Emissioni da fruizione di beni, servizi e trasporti: prestazioni e/o controllo di omologazione e restrizione da applicare ai beni e ai servizi che generano emissioni inquinanti;
4. Emissioni elettromagnetiche: prestazioni e/o controllo adeguati a garantire che l'esposizione della popolazione alle radiazioni non ionizzanti sia limitata entro i valori-soglia previsti dalla legislazione vigente;
5. Emissioni acustiche: prestazioni e/o controllo volti ad assicurare che le emissioni acustiche provenienti dall'ambiente esterno e dagli ambienti interni non superino le soglie di tollerabilità sancite dalla legge.

### 2.3 Acqua

I pubblici poteri assicurano ai cittadini il buono stato, quantitativo e qualitativo, delle acque e dei corpi idrici sull'intero territorio nazionale attraverso il soddisfacimento delle condizioni obbligatorie prescritte dalla legge e l'attuazione delle azioni necessarie a raggiungere tali condizioni.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Qualità delle acque: prestazioni e/o controllo volti ad assicurare il soddisfacimento dei livelli di qualità delle acque;
2. Acqua per consumo umano: prestazioni e/o controllo finalizzati a garantire la fornitura adeguata di acqua potabile per il consumo umano, incluse le attività finalizzate alla produzione di prodotti destinati al consumo umano;
3. Acqua per attività antropiche: prestazioni e/o controllo idonei a consentire la fornitura adeguata e razionale di acqua per lo svolgimento delle attività produttive;
4. Servizi idrici: prestazioni e/o controllo necessari a realizzare, mantenere e garantire il funzionamento dei servizi idrici essenziali alla fruizione delle acque da parte dei cittadini, ivi incluso il trattamento delle acque reflue e il loro potenziale riutilizzo;
5. Acqua balneabile: prestazioni e/o controllo preordinato ad assicurare una qualità delle acque di balneazione almeno sufficiente;
6. Acque marine: prestazioni e/o controllo volti a garantire le condizioni per un buono stato ecologico delle acque marine;

7. Alluvioni: prestazioni e/o controllo necessari a prevenire e ridurre gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana derivanti dai fenomeni alluvionali, anche causati dal cambiamento climatico.

## 2.4 Suolo

I pubblici poteri pianificano e attuano le misure necessarie alla prevenzione e al contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo su tutto il territorio nazionale. Garantiscono un buono stato del suolo per il contrasto degli effetti del cambiamento climatico, per l'adattamento agli stessi, per arrestare la perdita di biodiversità e per salvaguardare la salute umana e la sicurezza alimentare.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Buono stato dei suoli: prestazioni e/o controllo necessari affinché i suoli raggiungano e mantengano le condizioni biologiche, chimiche e fisiche essenziali per fornire servizi ecosistemici;
2. Uso sostenibile del suolo: prestazioni e/o controllo finalizzati al conseguimento del consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050, da raggiungere attraverso la fissazione di soglie massime di impermeabilizzazione artificiale che tengano conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni) al fine di rigenerare suoli impermeabilizzati e contrastare la perdita di aree verdi, della biodiversità e dei relativi servizi ecosistemici;
3. Bonifica e ripristino di suoli degradati: prestazioni e/o controllo preordinati alla bonifica dei siti contaminati e alla rigenerazione dei suoli abbandonati e degradati, da raggiungere attraverso la fissazione di obiettivi misurabili di recupero dei suoli degradati.

## 2.5 Biodiversità

I pubblici poteri assicurano le prestazioni necessarie ad arrestare la perdita della biodiversità, con azioni specifiche, quali la tutela delle specie e degli habitat, che contribuiscono al benessere delle società umane, o attraverso l'erogazione di prestazioni funzionali anche ad altri scopi (es. contenimento del consumo di suolo, produzione sostenibile, mantenimento della qualità delle matrici ambientali...). Tali prestazioni sono essenziali a garantire la produzione e la fruizione di servizi ecosistemici e a salvaguardare la salute e la sicurezza alimentare dei cittadini.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Aree protette: prestazioni e/o controllo per la gestione e la conservazione delle aree terrestri e marine già sottoposte a vincoli di tutela naturalistica nonché per la fissazione di obiettivi di istituzione di nuove aree protette e corridoi ecologici e relativa attuazione della loro conservazione, al fine di conseguire l'obiettivo della conservazione di almeno il 30% della superficie terrestre e marina entro il 2030;

2. Ripristino della natura: prestazioni e/o controllo finalizzati a conseguire gli obiettivi di ripristino degli ecosistemi e attuazione delle relative prestazioni, incluse quelle volte a incrementare la biodiversità selvatica;
3. Uso sostenibile delle foreste: al fine di garantire una produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione ed uso delle foreste, dei terreni forestali e delle aree ad alto valore climatico tale da consentire il mantenimento della loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere ad una funzione ecologica, gli interventi di trasformazione dei boschi e dei relativi terreni previsti dalla normativa vigente devono essere contenuti sull'intero territorio nazionale entro soglie adeguate, tenendo conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni);
4. Verde urbano: prestazioni e/o controllo necessari alla riqualificazione, rigenerazione e incremento del verde urbano, da erogare sulla base di obiettivi prefissati e coerenti con l'azione di adattamento ai cambiamenti climatici;
5. Specie esotiche invasive: prestazioni e/o controllo volti all'eliminazione e alla riduzione dell'introduzione di specie esotiche che minacciano la sopravvivenza delle specie autoctone.

## **2.6 Produzione sostenibile**

I pubblici poteri sono tenuti ad assicurare che le attività economiche prelevino il minor numero di risorse naturali per la produzione e contribuiscano all'abbattimento dei gas climalteranti e degli inquinanti chimici durante lo svolgimento dei processi produttivi.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Economia circolare: prestazioni e/o controllo finalizzati al conseguimento degli obiettivi di progettazione ecosostenibile dei prodotti, di creazione dei processi di simbiosi industriale volti alla valorizzazione dei materiali, di realizzazione di un mercato di materie prime secondarie, nonché delle prestazioni e delle opere volte al conseguimento degli obiettivi di prevenzione, riutilizzo e riciclo dei rifiuti prodotti sulla terraferma e sulle navi, ivi compresa la definizione degli usi e della qualifica di rifiuto e non rifiuto.

## **2.7 Procedimenti amministrativi**

I pubblici poteri devono garantire che lo svolgimento delle attività, in specie quelle produttive, che presentano un impatto ambientale maggiormente rilevante, avvenga nei limiti e alle condizioni previamente esaminate e autorizzate dalle competenti autorità amministrative.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Procedimenti autorizzatori e di valutazione: prestazioni di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuale rilascio del titolo autorizzatorio delle attività che incidono potenzialmente sullo stato dell'ambiente.

## **2.8 Monitoraggio e informazione**

I pubblici poteri devono assicurare le attività di controllo e monitoraggio dello stato dell'ambiente e delle matrici che lo compongono, anche al fine di verificare l'adempimento degli obiettivi ambientali da parte dei soggetti responsabili. A tal fine, i pubblici poteri devono mettere a disposizione di ogni cittadino, attraverso strumenti accessibili e facilmente consultabili, i dati e le informazioni relative al monitoraggio effettuato.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, che i pubblici poteri sono tenuti a erogare a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale:

1. Monitoraggio: prestazioni volte a rilevare l'evoluzione sistematica delle caratteristiche ambientali delle matrici (clima, aria, acqua, suolo, biodiversità) e di altri parametri che incidono sullo stato di salute dell'ambiente (radioattività, radiazioni ionizzanti e non, rumore ambientale, fonti di pressione);
2. Informazione ambientale: prestazioni volte a portare a conoscenza dei cittadini, attraverso strumenti accessibili e gratuiti, i dati derivanti direttamente dalle attività di monitoraggio e che sono esplicativi dello stato di salute dell'ambiente o di una sua componente.

## **3. Alternative e altre osservazioni**

3.1 L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale e nazionale concernente la tutela dell'ambiente, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, dalle indicazioni contenute nelle Relazioni dei Sottogruppi (v. 2.8.2023), per l'ambito relativo all'Ambiente, in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla necessità di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tenendo in considerazione la potestà esclusiva statale in materia [art. 117, co. 2, lett. s), Cost.].

3.2 In termini ricostruttivi e di sistema, nonché di inquadramento generale del tema, appare di estrema rilevanza il documento elaborato dal Prof. Mario Bertolissi (Coordinatore del Sottogruppo n. 8), dal titolo «Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti», che ha consentito di avviare il percorso che si va a concludere con il presente documento.

3.3 Nella definizione dei LEP in materia ambientale, è necessario considerare anche i principi del diritto dell'ambiente, che si pongono, da un lato, come base di partenza fondamentale e imprescindibile e, dall'altro, come fine a cui tendere.

3.4 Nell'individuazione dei LEP in materia ambientale, inoltre, occorre considerare che i riferimenti normativi sono attinti dal livello internazionale, europeo e nazionale. Particolarmente è da segnalarsi il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente).



(Il seguente testo del paragrafo 3.11. recepisce l'emendamento pervenuto con mail del Prof. Salerno del 04/10/2023)

### 3.11. ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA DI PACE

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 10, per la materia dell'amministrazione della giustizia di pace sono state individuate, sulla base della legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- l'organizzazione del giudice di pace, articolata su tutto il territorio nazionale e distribuita per circondari dei Tribunali;

- la popolazione di riferimento, quali beneficiari eventuali del servizio.

In tal senso, in linea generale, sono stati considerati i dati ISTAT e CSM.

#### 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

Ai fini dell'individuazione dei LEP, sono state individuate, sulla base della legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale. Per quanto concerne la materia Organizzazione della giustizia di pace, va premesso che: a) il giudice conciliatore vigente durante la stesura dell'art. 116, co. 3, Cost. è stato sostituito dal giudice di pace, ora giudice onorario di pace; b) il giudice onorario di pace è parte integrante dell'ordinamento giudiziario con competenze ampliate negli anni sia per il settore penale e sia per quello civile; c) la sua funzione conciliativa è sostituita dagli organismi di conciliazione privata e dal nuovo sistema di giustizia riparativa; d) la disciplina di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa" è direttamente attuativa del vincolo costituzionale di cui all'art. 117, lett. l), Cost.

Di conseguenza, sono stati individuati i seguenti LEP:

1.  **misure volte ad assicurare la ragionevole durata del processo:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, tale modalità non incida ma, semmai, favorisca la ragionevole durata del processo; in tal senso può essere utile, al fine di verificare il fabbisogno di spesa, partire dalla organizzazione attuale (dati CSM e Ministero della Giustizia), ritenendola come diffusione minima sul territorio;

2.  **misure volte ad assicurare l'imparzialità ed indipendenza dei giudici di pace:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace nonché forme differenti di reclutamento e formazione, venga assicurata l'imparzialità e l'indipendenza dei giudici di pace, quale presidio fondamentale di garanzia;

in tal senso può essere utile, al fine di verificare il fabbisogno di spesa, rinviare alle norme sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12);

3. **misure volte ad assicurare la competenza e la professionalità dei giudici di pace:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace nonché forme differenti di reclutamento e formazione, venga assicurato il livello professionale del magistrato; in tal senso può essere utile, al fine di verificare il fabbisogno di spesa, rinviare alle norme sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) e circolari CSM che stabiliscono valutazioni di professionalità ed obblighi di formazione;

I Lep sopra menzionati sono volti prioritariamente a garantire il livello minimo di tutela dei diritti e interessi legittimi (artt. 24 e 117, lett. m, Cost.);

4. **misure volte ad individuare le sedi e la logistica degli uffici giudiziari del giudice di pace:** il Lep prevede una organizzazione minima degli uffici e delle sedi, lasciando agli enti locali la possibilità di individuarne di aggiuntive. Al fine di individuare i livelli di spesa si può far riferimento all'articolo 3 del d.lgs. n. 156/2012 "Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148";

5. **misure per il reclutamento, formazione e aggiornamento dei giudici di pace:** il Lep prevede requisiti minimi ed uniformi per il percorso professionale dei giudici di pace, lasciando agli enti locali la possibilità di individuarne di aggiuntivi. Al fine di individuare i livelli di spesa si può far riferimento al decreto legislativo 9 settembre 1997, n. 354, concernente le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, concernente proporzionale negli uffici statali siti in provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego;

I Lep sopra menzionati sono volti prioritariamente a garantire il livello minimo di articolazione, struttura e competenze dei giudici di pace (art. 117, lett. m, Cost. nonché l'art. 3 d.lgs. n. 156/2012);

6. **misure volte garantire tempi massimi di definizione del giudizio e corsie privilegiate per la materia di alcune cause:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, vengano garantiti i tempi di definizione dei giudizi in materia civile e penale, come oggi individuati dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 e dalla legge n. 89 del 24 marzo 2001, anche al fine di evitare di incorrente in giudizi risarcitori per l'eccessiva durata dei processi;

7. **misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi PNRR in materia di giustizia:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, vengano garantiti gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato e le restanti misure volte a favorire lo svolgimento del processo (informatizzazione e ufficio del processo);

I Lep sopra menzionati sono volti prioritariamente a garantire programmi di definizione e di abbattimento dell'arretrato (art. 117, lett. m, Cost. nonché legge n. 89 del

24 marzo 2001; legge 27 settembre 2021, n. 134, attuata con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150; Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021 e notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021; decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"; decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021n. 113, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia").

### **3. Osservazioni e alternative**

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale, nazionale concernente l'amministrazione della giustizia di pace, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle *Relazioni dei Sottogruppi* (v. 2.8.2023), in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla necessità di garantire l'unitarietà della tutela dei diritti e interessi legittimi e dell'organizzazione della giustizia di pace.

Nell'individuazione dei LEP, pertanto, il maggiore grado di dettaglio utilizzato risiede nella necessità di garantire più efficacemente l'erogazione di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, facendo emergere ciascuno dei casi in cui l'intervento statale risulti imprescindibile, a garanzia della fruizione del diritto.

Tuttavia, occorre sottolineare, come già evidenziato dalla relazione del Sottogruppo n. 10, che, oggi, il giudice di pace (ora giudice ordinario di pace) è parte integrante della giurisdizione avendo perso molto del giudice conciliatore previsto in Costituzione (al punto da poter persino dubitare della permanenza, per tale profilo, di spazi applicativi dell'art. 116, co 3, Cost.).

Ne consegue come – stante la competenza esclusiva dello Stato per giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa – i LEP in tale materia rappresentano la ricaduta, per la tutela dei diritti dei singoli utenti, della disciplina di organizzazione, selezione e formazione della magistratura onoraria nonché di regole ineludibili per tempi dei processi e smaltimento dell'arretrato.

Di conseguenza, rappresentano la necessità di uniformarsi su livelli omogenei rispetto alla restante parte del settore giustizia.

### 3.12. PORTI E AEROPORTI CIVILI – GRANDI RETI DI TRASPORTO E DI NAVIGAZIONE

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 7, per la materia di Porti e aeroporti civili – Grandi reti di trasporto e di navigazione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. *i servizi aeroportuali – infrastrutture connesse: aeroporti;*
2. *i servizi marittimi e portuali – infrastrutture connesse: porti;*
3. *i servizi ferroviari – infrastrutture connesse: stazioni ferroviarie;*
4. *i servizi di trasporto su gomma – infrastrutture connesse: autostazioni;*
5. *il trasporto pubblico locale;*
6. *coesione e inclusione territoriale.*

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Sono state individuate, in particolare, prestazioni erogate per la tutela della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale (ex art. 16 Cost., da leggere in combinato disposto con l'art. 3, comma 2, Cost.), nonché per la promozione della coesione e solidarietà sociale, per la rimozione degli svantaggi derivanti da alcune condizioni geografiche e per la tutela delle persone con disabilità o a mobilità ridotta (artt. 3, 38, 44, 119 Cost.).

Per quanto concerne la determinazione dei LEP, è stato preso in considerazione un inquadramento tridimensionale, proposto dalla Relazione del Sottogruppo n. 7, ai sensi del quale si configurano tre profili:

- (i) **Modalità di trasporto:** via aerea, via mare, su ferro, su gomma, trasporto pubblico locale e connesse infrastrutture;
- (ii) **Specificità territoriale:** peculiarità delle aree periferiche, di quelle insulari e di quelle ultra-periferiche;
- (iii) **Status dei destinatari delle prestazioni:** disabili, anziani, studenti e lavoratori.

Sulla base del primo profilo si sono organizzate le prime cinque schede del modello (o quadro sinottico), sulla base del secondo la sesta, nella quale, però, ai sensi della legislazione vigente, è stato possibile far riferimento solo agli oneri di servizio pubblico per servizi aerei di linea. Con riferimento, infine, all'ultimo profilo, si riscontrano indicazioni dettagliate solo in ordine alle prestazioni che devono rendersi alle persone con disabilità o a mobilità ridotta (PMR), e non anche con riguardo agli altri *status* considerati (anziani, studenti, lavoratori).

Con riguardo poi alla popolazione di riferimento, quali beneficiari eventuali del servizio sono stati presi in considerazione: in alcuni casi, tutta la popolazione residente, mentre, in

altri, tutti i passeggeri in possesso di un idoneo titolo di viaggio o tutti i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta.

## **2. Descrizione sintetica dei LEP individuati**

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

2.1. Per quanto concerne l'ambito **Servizi aeroportuali – Infrastrutture connesse: aeroporti**, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- **livelli minimi di qualità dei servizi:** nella gestione della infrastruttura aeroportuale sia diretta (cioè da parte di un pubblico potere o di una sua emanazione societaria), sia in indiretta (cioè ad es. da parte di un soggetto privato divenuto titolare di una concessione aeroportuale) vi deve essere una prescrizione tale da garantire un livello minimo della qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali, specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. Si tratta quindi di definire una cornice normativa, od anche regolatoria, che determini il diritto ad ottenere un livello minimo della prestazione. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari possono essere prescritte e declinate le caratteristiche e le condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell'Ue oppure in atti dell'autorità di regolazione del settore.
- **diritti dei passeggeri, in caso di disservizio, accessibilità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo a PMR, di assistenza a terra, controlli di sicurezza sui passeggeri stessi, i bagagli e le merci:** perché questi diritti siano assicurati, quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione consistente nei servizi di trasporto aereo (LEP primario), sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).

Per l'intero ambito Servizi aeroportuali – Infrastrutture connesse: aeroporti, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

2.2. Per quanto concerne l'ambito **Servizi marittimi e portuali – Infrastrutture connesse: porti**, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- **livelli minimi di qualità dei servizi:** sia in caso di gestione diretta che indiretta vi deve essere una prescrizione in base alla quale siano assicurate le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari sono prescritte e declinate le caratteristiche e condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell'Ue oppure in atti dell'autorità di regolazione del settore.
- **diritti dei passeggeri in caso di disservizio, diritto a ricevere informazioni sul viaggio e sui diritti del passeggero, diritto di informazione sulle condizioni di accessibilità dei mezzi di trasporto via mare o per vie navigabili interne, accessibilità dei servizi marittimi e portuali a PMR, condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare:** perché questi diritti siano assicurati quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione (LEP primario) consistente nei servizi marittimi e portuali sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).

Per l'intero ambito Servizi marittimi e portuali – Infrastrutture connesse: porti, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

2.3. Per quanto concerne l'ambito **Servizi ferroviari – Infrastrutture connesse: stazioni ferroviarie**, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- **livelli minimi di qualità dei servizi:** deve esservi una prescrizione in base alla quale siano assicurate le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali, quindi sia da parte dei vettori ferroviari che operano sul mercato sia da parte di quelli che danno esecuzione a contratti di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari sono prescritte e declinate le caratteristiche e condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell'Ue oppure in atti dell'autorità di regolazione del settore.
- **diritto di accesso alle informazioni sulla soppressione dei servizi, diritto di accesso alle informazioni di viaggio, diritto all'indennizzo in caso di ritardo del servizio di**

*trasporto ferroviario, assistenza ai passeggeri del servizio di trasporto ferroviario, accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario, accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario e delle stazioni ferroviarie per PMR, assistenza nelle stazioni ferroviarie e a bordo di mezzi di trasporto ferroviario per PMR, informazione sulle condizioni di accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario e delle stazioni, diritto a ricevere informazioni sui diritti del passeggero, pulizia e manutenzione delle stazioni passeggeri, circolazione in sicurezza dei convogli – manutenzione e rinnovo dell’infrastruttura, condizioni minime di qualità dei servizi – monitoraggio e verifica periodica, offerta di posti, regolarità e puntualità del servizio di trasporto ferroviario, trasparenza nelle modalità di erogazione, accessibilità commerciale:* perché questi diritti siano assicurati quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione (LEP primario) consistente nei servizi ferroviari, infrastrutture connesse, sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).

Per l’intero ambito Servizi ferroviari – Infrastrutture connesse: stazioni ferroviarie, ferma restando l’erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell’ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l’asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il “LEP primario” quanto il “LEP secondario” (l’aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal “LEP primario” il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell’ordinamento.

2.4. Per quanto concerne l’ambito **Servizi di trasporto su gomma – Infrastrutture connesse: autostazioni**, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- **livelli minimi di qualità dei servizi:** si prescrive che siano assicurati le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari sono prescritte e declinate le caratteristiche e condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell’Ue oppure in atti dell’autorità di regolazione del settore.
- **accessibilità al servizio di trasporto effettuato con autobus per PMR e informazioni sulle condizioni di accesso, assistenza nelle stazioni degli autobus e a bordo degli autobus, assistenza e diritti dei passeggeri:** perché questi diritti siano assicurati quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione (LEP primario) consistente nei servizi di trasporto su gomma, infrastrutture connesse, sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).

Per l'intero ambito Servizi di trasporto su gomma – Infrastrutture connesse: autostazioni, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

2.5. Per quanto concerne l'ambito **Trasporto pubblico locale**, sono stati individuati i seguenti 5 LEP:

- **livelli minimi di qualità dei servizi**: si prescrive che siano assicurati le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture;

- **diritti degli utenti del trasporto pubblico locale**: si prescrive che siano assicurati: a) i livelli minimi di accessibilità dei meccanismi per il trattamento dei reclami, con particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità; b) i requisiti di esaminabilità dei reclami presentati; c) le informazioni minime da fornire agli utenti; d) le sezioni (sito web, condizioni generali di trasporto, carta dei servizi, stazioni) da dedicare per la trasmissione delle informazioni; e) le condizioni e i livelli minimi di indennizzo automatico, in caso di risposta non fornita o fornita con ritardo relativamente al reclamo presentato; f) le condizioni minime di motivazione della risposta al reclamo, attraverso l'uso di un linguaggio comprensibile per l'utente medio; g) i contenuti da registrare per ciascun reclamo ricevuto; h) i dati inerenti al reclamo da conservare per un periodo congruo; i) i numeri e le categorie dei reclami, al fine della pubblicazione sui siti web;

- **individuazione degli ambiti di servizio pubblico**: si prescrive che siano assicurati: a) gli ambiti di servizio pubblico al fine di soddisfare obblighi di servizio pubblico ed esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, sulla base di analisi della domanda potenziale di mobilità, della struttura orografica, del grado di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento; b) la definizione della domanda potenziale di mobilità; c) la definizione della domanda debole all'interno di ciascun bacino di mobilità; d) la definizione delle caratteristiche temporali e delle caratteristiche soggettive e socioeconomiche della domanda debole; e) la determinazione degli obblighi di servizio pubblico al fine di garantire le condizioni minime di qualità dei servizi e il contenuto minimo dei diritti degli utenti; f) la definizione degli obblighi di servizi di linea in termini di relazioni da servire; frequenze; orari; periodicità; e garanzia della disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenti; g) l'individuazione dei criteri per la compensazione finanziaria e delle modalità di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico; h) livelli di determinazione della tariffe all'utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, per mezzo di rilevazioni della domanda potenziale di mobilità; i) tariffe agevolate ai titoli di viaggio consuntivabili, anche in forma di abbonamenti, o esenzioni, ove non sia

possibile ricorrere a forme di compensazione diretta, a beneficio delle categorie di utenza che si spostano sistematicamente per motivi di studio o di lavoro, nonché per quelle caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, disabilità o mobilità ridotta o per altre categorie individuate come meritevoli di tutela, j) l'aggiornamento delle tariffe per tutti i servizi di linea soggetti a obblighi di servizio pubblico in base al meccanismo di *price cap*;

- **TPL: funzioni e compiti di regioni ed enti locali:** si prescrive che siano assicurati: a) livelli di programmazione, per mezzo della definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e per i piani di bacino e della redazione dei piani regionali di trasporto e loro aggiornamenti, tenendo conto della programmazione degli enti locali e al fine di garantire l'intermodalità dei trasporti; b) servizi minimi, per mezzo dei programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale approvati dalle regioni; c) modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada, nel caso di esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole; d) i requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone, nel caso di utilizzo di veicoli adibiti a uso proprio nei comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi di trasporto pubblico locale; e) le modalità del servizio e delle relative tariffe, in caso di servizi di trasporto di linea organizzati dagli enti locali, i quali diversificano il servizio con utilizzo di veicoli della categoria M1 (art. 47, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) per decongestionamento del traffico e disinquinamento ambientale; f) livelli qualitativi e quantitativi dei servizi minimi per soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, tenendo conto: (i) dell'integrazione tra le reti di trasporto; (ii) del pendolarismo scolastico e lavorativo; (iii) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, sociosanitari e culturali; (iv) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento; g) la determinazione degli obblighi di servizio pubblico, al fine di assicurare la mobilità degli utenti, per mezzo della previsione nei contratti di servizio delle corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, parametrata al criterio dei costi standard;

- **mobilità sostenibile e scuola:** si prescrive che siano assicurate le linee guida per l'istituzione in tutti gli istituti scolastici di ogni ordine e grado del *mobility manager* scolastico, al fine di promuovere l'educazione della comunità scolastica alla mobilità sostenibile, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;

Per l'intero ambito Trasporto pubblico locale, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

2.6. Per quanto concerne l'ambito ***Coesione e inclusione territoriale***, è stato individuato il seguente LEP:

- ***oneri di servizio pubblico per servizi aerei di linea***: si prescrive che siano assicurati: a) l'individuazione e l'applicazione di oneri di servizio pubblico relativamente a servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto e un altro che serve una regione periferica o in via di sviluppo o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto del territorio, qualora tale rotta sia essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso; b) l'individuazione dei livelli di servizi aerei minimi da prestare, rispondenti a criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima; c) la prestazione di almeno due frequenze giornaliere da erogare con vettori aerei, per un periodo da precisare, qualora le altre modalità di trasporto non possano garantire servizi ininterrotti; d) i criteri da tenere in considerazione per la fissazione di un onere di servizio pubblico; e) la regolamentazione della distribuzione del traffico aereo; f) i criteri e le condizioni per la limitazione o proibizione dell'esercizio dei diritti di traffico.

Per l'intero ambito ***Coesione e inclusione territoriale***, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

### ***3. Alternative e altre osservazioni***

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale e nazionale concernente la libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle *Relazioni dei Sottogruppi* (v. 2.8.2023), per l'ambito relativo a Porti e aeroporti civili – Grandi reti di trasporto e di navigazione, in ragione del perimetro delineato dal Comitato.

Ai fini dell'individuazione dei LEP, le principali fonti utilizzate sono state, da un lato, i regolamenti europei, direttamente applicabili, e, dall'altro, alcune delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), il cui contenuto è da considerare di portata generale. Si tratta, infatti, di un settore ad alto tecnicismo, in cui il potere di regolazione dell'Autorità è volto a garantire l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti (art. 37, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201). A sostegno dell'utilizzo delle delibere ART come fonte per la definizione di alcuni LEP, si sottolinea quanto indicato anche dal comma 4 dell'art. 37, del d.l. n. 201/2011, nonché dall'art. 7 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in materia di trasporto pubblico locale.

Nell'individuazione dei LEP il maggiore grado di dettaglio utilizzato risiede nella necessità di garantire più efficacemente l'erogazione di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, facendo emergere ciascuno dei casi in cui l'intervento statale risulti imprescindibile, a garanzia della fruizione del diritto.

Rispetto ai vari ambiti, si rileva la necessità di enucleare le seguenti osservazioni legate ai LEP individuati. In primo luogo, si fa presente che non è stato possibile includere un ulteriore ambito al modello (o quadro sinottico), dedicato alla coesione e inclusione sociale, poiché dalla normativa analizzata sono emerse solo disposizioni relative alla tutela delle persone con disabilità o a mobilità ridotta, restando così esclusi gli altri *status* dei destinatari delle prestazioni, considerati nella Relazione del Sottogruppo n. 7 (anziani, studenti e lavoratori). Si è deciso, pertanto, di inserire le disposizioni relative a persone con disabilità o a mobilità ridotta nei primi cinque ambiti.

Con riferimento ancora all'ambito del trasporto pubblico locale, e in particolare ai servizi di TPL su strada, si rileva che il procedimento per la definizione delle condizioni minime di qualità dei servizi per il TPL è stato avviato a febbraio 2023 e dovrebbe chiudersi entro l'anno (v. delibera ART 8 febbraio 2023, n. 22 – “Avvio del procedimento di individuazione delle condizioni minime di qualità per i servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. d) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201”).

Infine, con riferimento all'ambito inclusione e coesione territoriale, si fa presente che per il LEP relativo a oneri di servizio pubblico per servizi aerei di linea, le prestazioni poste in capo allo Stato, nelle norme di riferimento (artt. 16, 19, 20, 21, del Regolamento (CE) 24 settembre 2008, n. 1008), assumono il carattere della possibilità e non della doverosità.

Con riferimento alla platea dei destinatari dei LEP individuati, essa è rappresentata dalla intera comunità nazionale.

### 3.13. ORDINAMENTO E RETI COMUNICAZIONE

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 4, per la materia dell'Ordinamento della comunicazione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia):

1. **installazione/gestione delle infrastrutture di rete e dello spettro radio;**
2. **servizi di telecomunicazione;**
3. **servizi di media audiovisivi;**
4. **servizi postali.**

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- il combinato disposto della normativa statale primaria e degli atti secondari adottati dalle Autorità amministrative statali che compongono l'ordinamento delle comunicazioni (tra cui: Ministero delle Comunicazioni/MISE/MIMS; AGCom);
- gli obblighi di servizio universale, ove presenti.

#### 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

2.1. Per quanto concerne il sotto ambito **Installazione/gestione delle infrastrutture di rete e dello spettro radio**, va premesso che: a) in coerenza con quanto evidenziato dal Sottogruppo, sussiste il diritto del cittadino al sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato; b) lo spettro radio costituisce una risorsa scarsa di pubblico interesse, della quale deve esser garantita la disponibilità e l'uso efficiente; c) gli interventi pubblici a sostegno di reti *next generation access* (NGA) in postazione fissa o mobile, al pari della disciplina statale tesa a garantire la disponibilità e l'uso efficiente dello spettro radio, costituisce fattore abilitante per la piena esplicazione dei diritti civili di cui all'art. 15 e 21 Cost attraverso servizi di telecomunicazione e di media audiovisivi.

Di conseguenza, sono stati individuati i seguenti 4 LEP:

- **Disponibilità e uso efficiente dello spettro radio destinato all'erogazione di servizi di telecomunicazione e di media audiovisivi e radiofonici:** i pubblici poteri assicurano la disponibilità e l'uso efficiente dello spettro radio per i servizi di telecomunicazione e servizi di media audiovisivi e radiofonici, nel rispetto della libertà e segretezza della comunicazione, della libertà di espressione, della salute, dell'interesse pubblico nazionale,

degli aspetti culturali, scientifici, sociali e tecnici delle politiche dell'Unione europea, dei vari interessi delle comunità di utenti dello spettro radio;

- **Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi in cui non vi abbia già provveduto il mercato:** il LEP prescrive che sia uniformemente garantito, a livello statale, l'accesso a servizi di connettività in postazione fissa a banda larga e ultra larga. Il LEP si articola in 5 attività complementari, cui corrispondono altrettante "misure" che convergono, a ben vedere, verso un obiettivo unitario: 1) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda larga e ultra larga (100 Mbps *download*; 20 Mbps *upload*) nelle c.d. Aree bianche e per lo stimolo della domanda (cc.dd. Piano Aree Bianche e Piano Voucher); 2) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda ultra larga (1000 Mbps/1Gbps *download*; 200 Mbps *upload*) in tutto il territorio nazionale; 3) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda larga e ultra larga 18 isole minori (Capraia, Favignana, Lipari, Stromboli, Alicudi, Panarea, Filicudi, Salina, Lampedusa, Linosa, Pantelleria, Ustica, Ponza, Ventotene, Asinara, Isole Tremiti, Isole Pelagie, isole Sulcitane); 4) copertura con reti ultra veloci (1 Gbps) e fornitura di servizi di gestione e manutenzione in tutti gli edifici (pubblici) scolastici; 5) copertura con reti ultra veloci (1 Gbps) in tutti gli edifici (pubblici) sanitari;

- **Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità di reti mobili a elevata capacità trasmissiva (5G) nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato:** i pubblici poteri incentivano la diffusione di reti mobili 5G nei Corridoi 5G, nelle Aree extra-urbane per 5G e nelle Aree mobili 5G a fallimento di mercato;

- **Procedimenti amministrativi in materia di governo del suolo spediti, ragionevoli ed efficienti a garanzia dello sviluppo delle reti di comunicazione elettronica:** i pubblici poteri assicurano che le autorità (locali) competenti alla gestione del suolo pubblico adottino senza indugio e, in ogni caso, entro novanta giorni dalla richiesta, salvo per i casi di espropriazione, le occorrenti decisioni e rispettino procedure semplici, efficaci, trasparenti, pubbliche e non discriminatorie nell'esaminare le domande per la concessione del diritto di installare infrastrutture. Gli oneri o canoni per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica non eccedono quelli previsti nel CCE.

2.2. Per quanto concerne il sotto ambito **Servizi di telecomunicazione**, sono stati individuati i seguenti 6 LEP:

- **Fissazione dei livelli economico-qualitativi minimi nei servizi di telecomunicazione oggetto di servizio universale:** il LEP prescrive che siano assicurati, da parte dei pubblici poteri, livelli economico-qualitativi minimi nei servizi di telecomunicazione, strumentali alla completa realizzazione dei diritti civili di cui agli artt. 15 e 21 Cost e diretti ad assicurare il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.). Il LEP si articola in 3 attività complementari, cui corrispondono altrettante "misure" che convergono, a ben vedere, verso un obiettivo unitario. In particolare: 1) pubblici poteri assicurano su tutto il territorio nazionale il diritto dei consumatori ad accedere, a un prezzo accessibile e a condizioni qualitative adeguate, a servizi di telecomunicazione in grado di garantire la effettiva partecipazione sociale (ed economica); 2) nei territori/contesti in cui non sussistono ragionevoli alternative, i pubblici poteri assicurano il diritto ad accedere, a un prezzo accessibile e a condizioni qualitative adeguate, a postazioni telefoniche pubbliche; 3)

entrambe le attività (di cui ai precedenti nn. 1 e 2) sono svolte in modo tale da assicurare l'inclusione delle persone disabili;

- **Risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori e utenti:** i pubblici poteri favoriscono, anche attraverso il conferimento di adeguate deleghe ai Co.re.com., la rapida e bonaria composizione delle liti tra utenti e operatori;

- **Comunicazione in mare:** i pubblici poteri assicurano lo svolgimento del diritto alla corrispondenza pubblica a bordo delle navi (trasporto merci o passeggeri);

- **Accesso a servizi armonizzati a valenza sociale:** i pubblici poteri garantiscono l'accesso gratuito ai servizi armonizzati a valenza sociale;

- **Utilizzo delle comunicazioni per fini di sicurezza-ordine pubblico:** i pubblici poteri assicurano il diritto degli utenti ad accedere a (o esser raggiunti da) servizi di telecomunicazione per comunicare (o apprendere di) situazioni di emergenza;

- **Utilizzo delle comunicazioni per fini di sicurezza nei trasporti:** i pubblici poteri assicurano l'installazione di sistemi di comunicazione di sicurezza sulle navi o sugli aeromobili.

2.3. Per quanto concerne il sotto ambito **Servizi di media audiovisivi**, sono stati individuati i seguenti 13 LEP:

- **Libertà/diritto di informazione:** è garantito il diritto di ogni cittadino a che le informazioni fornite mediante un servizio di media audiovisivo o radiofonico, sia esso di ambito nazionale o locale, garantiscano: a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni; b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire servizi di media audiovisivi e radiofonici in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri; c) l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge (pluralismo interno/*par condicio*); d) la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge; e) l'utilizzo di metodologie e tecniche che non sono capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni;

- **Libera circolazione di contenuti all'interno dell'Unione:** i pubblici poteri assicurano che, nel rispetto del diritto d'autore e dei diritti di proprietà intellettuale di terzi, ogni cittadino abbia diritto a ricevere/non vedere ostacolata la ritrasmissione sul territorio nazionale di servizi di media audiovisivi provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea (a meno che le competenti autorità statali non ne dispongano la sospensione provvisoria per ragioni di tutela della salute, della sicurezza e dell'ordine pubblico);

- **Parità di trattamento nel posizionamento del canale di radiodiffusione televisiva:** i pubblici poteri assicurano la parità di trattamento e il pluralismo della radiodiffusione televisiva in tecnica digitale terrestre (anche) attraverso l'univoca assegnazione delle numerazioni e la agevole accessibilità della funzione di sintonizzazione automatica su tutti gli apparati;

- **Accessibilità dei servizi di media da parte delle persone con disabilità:** i pubblici poteri assicurano l'accessibilità dei servizi di media da parte delle persone con disabilità;

- **Ampia accessibilità degli eventi di particolare rilevanza per la società e degli eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico:** i pubblici poteri individuano gli eventi di particolare rilevanza per la società e gli eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico, assicurandone la più ampia diffusione;

- **Diritto di rettifica:** i pubblici poteri assicurano a chiunque si ritenga leso nei suoi interessi morali, quali in particolare l'onore e la reputazione, o materiali da trasmissioni contrarie a verità ha diritto di chiedere al fornitore di servizi di media audiovisivi e radiofonici, ivi inclusa la concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, all'emittente radiofonica oppure alle persone da loro delegate al controllo della trasmissione, che sia trasmessa apposita rettifica, purché quest'ultima non abbia un contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali;

- **Diffusione di comunicazioni ufficiali provenienti da organi pubblici attraverso servizi media audiovisivi e radiofonici:** i pubblici poteri obbligano i fornitori dei servizi media audiovisivi (anche, se del caso, dei servizi audiovisivi non lineari o a richiesta) e radiofonici, le emittenti televisive e radiofoniche, e la concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, a trasmettere gratuitamente brevi comunicati, se richiesto da organi pubblici. La società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale è obbligata a trasmettere i comunicati e le dichiarazioni ufficiali del Presidente della Repubblica, dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte costituzionale, su richiesta degli stessi, facendo precedere e seguire le trasmissioni dall'esplicita menzione della provenienza dei comunicati e delle dichiarazioni. In entrambi i casi, per gravi ed urgenti necessità pubbliche la richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, che è contemporaneamente comunicata alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ha effetto immediato;

- **Tutela dei minori nella programmazione audiovisiva:** i pubblici poteri individuano il livello di tutela dei minori nella programmazione audiovisiva;

- **Valori sportivi:** i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici e le emittenti televisive e radiofoniche, nei programmi sportivi e nelle trasmissioni sportive, specialmente se riguardanti lo sport del calcio, assicurano il rispetto dei valori dello sport, anche al fine di contribuire alla diffusione tra i giovani dei valori di una competizione sportiva leale e rispettosa dell'avversario, per prevenire fenomeni di violenza o di turbativa dell'ordine pubblico legati allo svolgimento di manifestazioni sportive;

- **Risoluzione stragiudiziale delle controversie tra fornitori e utenti:** i pubblici poteri favoriscono la rapida e bonaria composizione delle liti tra utenti e operatori;

- **Limiti contenutistico-quantitativi del messaggio pubblicitario:** a garanzia della libera formazione del pensiero (e dell'assunzione di scelte di consumo consapevoli) la pubblicità televisiva e le televendite devono essere chiaramente riconoscibili e distinguibili dal contenuto editoriale. Esse non devono nuocere alla salute psico-fisica della persona e, in particolare, del minore. Sono previsti limiti di affollamento - con razionali e massimali diversi per il concessionario del pubblico servizio e gli altri operatori - per la diffusione di pubblicità mediante servizi media audiovisivi e radiofonici. Le sponsorizzazioni sono palesi e non incidono sulla programmazione e la responsabilità editoriale del prestatore di servizi di media audiovisivi e radiofonici. Fatta eccezione per i notiziari e i programmi di attualità,

i programmi per i consumatori, i programmi religiosi e i programmi per bambini, l'inserimento di prodotti è sempre possibile per servizi di media audiovisivi prodotti dopo il 19 dicembre 2009, purché non siano troppo evidenti e non involino all'acquisto, e sempre che non si tratti di prodotti a base di tabacco e medicinali;

- **Pluralismo esterno:** i pubblici poteri individuano le quote superate le quali possono essere adottate misure, comportamentali o strutturali, per limitare la capacità del singolo gruppo imprenditoriale di turbare il pluralismo (esterno) nel sistema integrato delle comunicazioni;

- **Servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale:** i pubblici poteri assicurano il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, in ambito sia nazionale che locale.

2.4. Con riferimento al sotto ambito **Servizi postali**, è individuato 1 LEP:

- **Servizio universale postale:** su tutto il territorio nazionale i consumatori hanno diritto ad accedere, a un prezzo accessibile e a condizioni qualitative adeguate, ai servizi postali individuati (e, ove applicabile, parzialmente finanziati) dai pubblici poteri.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale, nazionale concernente l'Ordinamento della comunicazione, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle *Relazioni dei Sottogruppi* (v. 2.8.2023), per l'ambito relativo alle "Comunicazioni", per come delineato dal Comitato. In particolare, le indicazioni del Sottogruppo 4 sono confluite nel primo sotto-ambito ("*Installazione/gestione delle infrastrutture di rete e dello spettro radio*") e sono state considerate, nel primo modello di prototipo, come esemplificative e non esaustive.

Questa operazione ha consentito di allargare lo sguardo all'intera materia costituzionale dell'"ordinamento della comunicazione".

Sempre in punto di metodo, occorre premettere che lo spazio di condizionamento delle competenze regionali ad opera dei LEP appare limitato se si tiene conto dell'ipertrofia della disciplina statale, a sua volta figlia – come anticipato – della pervasività del diritto europeo (art. 117, comma 1 Cost.). Possono tuttavia profilarsi aree di intersezione: nel sotto ambito "*Installazione/gestione delle infrastrutture di rete e dello spettro radio*", si pensi alle competenze delle autonomie in materia di "*individuazione di livelli avanzati di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, da offrire in aree locali predeterminate nell'ambito degli strumenti di pianificazione e di sviluppo, anche al fine di evitare fenomeni di urbanizzazione forzata ovvero di delocalizzazione di imprese*" e di "*promozione di livelli minimi di disponibilità di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, nelle strutture pubbliche localizzate sul territorio, ivi comprese quelle sanitarie e di formazione, negli insediamenti produttivi, nelle strutture commerciali e in quelle ricettive, turistiche e alberghiere*" (rispettivamente, art. 8, comma 2, lett a) e c) CCE); nel sotto ambito "*Servizi di telecomunicazione*", possono profilarsi intersezioni tra i LEP individuati e le competenze delle autonomie in materia di "*agevolazioni per l'acquisto di apparecchiature terminali d'utente e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione*

*elettronica a larga banda” e di “definizione di iniziative volte a fornire un sostegno alle persone anziane, persone con disabilità, ai consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali ed a quelli che vivono in zone rurali o geograficamente isolate” (rispettivamente, art. 8, comma 2, lett b) e d) CCE); nel sotto ambito “Servizi di media audiovisivi”, infine, i LEP possono insistere nelle competenze delle autonomie in materia di “trasmissione dei servizi di media audiovisivi e radiofonici in ambito locale nell’ambito delle bande di frequenza previste per tali servizi”, di “rilascio dei provvedimenti abilitativi, autorizzatori e concessori necessari per l’accesso ai siti trasmissivi” e di “rilascio delle autorizzazioni per fornitore di servizi di media audiovisivi o radiofonici, o per fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato destinati alla diffusione in ambito locale” (rispettivamente, art. 12, lett. a), b) e c)TUSMA).*

Da ultimo, si evidenzia che tutti i sotto-ambiti oggetto di LEP sono tutti interessati da processi di liberalizzazione. L’arretramento dello Stato da Imprenditore a Regolatore fa sì che molti dei LEP individuati presentino forma di “controllo” sulle modalità di “fruizione” del diritto civile e sociale, ma – se si esamina il rapporto trilatero Stato-impresa-persona – sostanza di “prestazione” (*sub specie* di controllo volto indirettamente a garantire un determinato LEP).

Per completezza, è stata predisposta, nell’ultimo foglio (“Comunicazioni”), una versione alternativa del prototipo, informata a canoni ermeneutici più stretti. Essa intende come tassative le indicazioni di metodo del Sottogruppo 4 (Relazione 2.8.2023) e, operando nel perimetro oggettivo ivi individuato, esplicita i LEP riconducibili al “diritto del cittadino al sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato”, affiancandovene pochi altri, comunque riconducibili a una matrice unitaria. Nel contenuto, la versione alternativa coincide con il primo foglio, dedicato al sotto-ambito “*Installazione/gestione delle infrastrutture di rete e dello spettro radio*”

(Il seguente testo del paragrafo 3.14. recepisce l'emendamento pervenuto con mail del Prof. De Leonardis del 03/10/2023)

### **3.14. PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA**

#### **1. Introduzione**

1.1. Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 8, per la materia "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e avuto riguardo ai settori in cui sono erogati servizi pubblici qualificabili come "essenziali" (ai sensi dell'art. 43 Cost.), ovvero, secondo la terminologia euro-unitaria, di "interesse economico generale" (ai sensi dell'art. 14 TFUE), sono stati individuati i seguenti 2 ambiti:

#### **1. energia elettrica;**

#### **2. gas naturale.**

1.2. Va preliminarmente evidenziato che, a livello mondiale, nelle più varie sedi di discussione sulla cooperazione allo sviluppo (Summits, Round Tables, Forum e Conferenze, cui partecipano rappresentanti ed esperti di organismi internazionali, ONG, Università, imprese, istituzioni pubbliche e del settore privato), nonché nei programmi di azione che ne scaturiscono, l'accesso all'energia, ovvero, in termini più precisi, la pretesa dell'individuo alla fornitura di energia, si configura ormai come un diritto fondamentale o, quanto meno, come un diritto strumentale indispensabile alla effettiva realizzazione dei diritti fondamentali legati alla dignità e allo sviluppo della persona umana (salute, istruzione, informazione, comunicazione, ecc.).

In questo senso, basti qui fare riferimento, quale esempio più rilevante, all'iniziativa globale dell'ONU Sustainable Energy for All (SE4All), lanciata nel settembre 2011, che, tramite l'istituzione di partenariati strategici tra Governi, settore privato, mondo accademico e società civile, si prefigge di assicurare entro il 2030 un "accesso universale" all'energia (in attuazione dell'Obiettivo 7 "Energia Pulita e Accessibile" e degli altri Obiettivi ad esso collegati dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile e dell'Accordo di Parigi).

Analogamente, a livello eurounitario e, "a cascata", a livello nazionale, è chiaramente definito come compito dei pubblici poteri quello di garantire, anche mediante l'imposizione di obblighi di servizio pubblico in capo agli esercenti, il "diritto" di tutti i clienti finali domestici di essere riforniti di energia a un livello qualitativo definito e a prezzi

ragionevoli, indipendentemente dalla posizione geografica (c.d. “servizio universale”: sul punto, v., da ultimo, l’art. 27 della direttiva UE 2019/944).

Anche sul piano del diritto positivo risulta pertanto affermato il diritto di ogni individuo ad accedere alle cosiddette “forme moderne di energia” (elettricità e gas), cui corrisponde, specularmente, il dovere dei pubblici poteri di assicurare la prestazione dei moderni servizi energetici determinandone i livelli in termini di universalità geografica nell’accesso, uniformità qualitativa e abbordabilità economica. Ciò che, trattandosi di prestazioni da eseguirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, non può che spettare ad autorità statali.

**1.3.** Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l’eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all’individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- la necessità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nonché la sicurezza e l’efficienza del sistema energetico nazionale, al fine di assicurare, a beneficio di tutta la popolazione (cittadini-clienti finali), la copertura del fabbisogno energetico e la regolarità delle forniture sull’intero territorio nazionale;

- l’esigenza di garantire l’economicità delle forniture di energia sull’intero territorio nazionale, al fine di assicurare a tutti i cittadini-clienti finali la fruizione dei relativi servizi a prezzi competitivi e ragionevoli. Tale esigenza richiede una tutela ancor più “rafforzata” per i clienti che si trovino in condizioni di disagio economico e/o fisico;

- la necessità di garantire condizioni di parità di trattamento tra i clienti finali nonché di omogeneità nell’accesso e fruizione dei servizi di fornitura dell’energia, assicurando su tutto il territorio nazionale livelli minimi di qualità uniformi e l’applicazione di prezzi non discriminatori;

- la necessità di garantire, su tutto il territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine ai loro consumi effettivi di energia, alle condizioni generali di contratto ed ai loro diritti in relazione al settore energetico;

- l’esigenza di assicurare, su tutto il territorio nazionale, la partecipazione attiva dei cittadini-clienti finali al mercato dell’energia.

## 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun sottogruppo, sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

I 13 LEP individuati sono inquadrabili nei 2 ambiti su indicati.

**2.1.** Per quanto concerne il sottogruppo Energia elettrica, sono stati individuati i seguenti 7 LEP:

**2.1.1** - Salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema elettrico nazionale: è garantita da parte delle autorità statali la sicurezza degli approvvigionamenti e l'efficiente funzionamento del sistema elettrico nazionale, mediante l'adozione di misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, l'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, la copertura di picchi di domanda e di carenze delle forniture, nonché l'adeguatezza delle reti;

**2.1.2** - Salvaguardia della continuità della fornitura di energia elettrica: le autorità statali garantiscono la continuità della fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, livelli adeguati di sicurezza, regolarità e qualità tecnica dei servizi di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica;

**2.1.3** - Salvaguardia della economicità della fornitura di energia elettrica: le autorità statali garantiscono l'economicità della fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, la formazione di prezzi competitivi e ragionevoli;

**2.1.4** - Garanzia della parità di trattamento tra i clienti finali nonché della omogeneità nelle modalità di accesso del servizio di fornitura di energia elettrica: le autorità statali garantiscono la parità di trattamento tra i clienti finali nonché la omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, livelli uniformi di qualità commerciale del servizio, nonché l'applicazione di condizioni economiche non discriminatorie;

**2.1.5** - Garanzia di tutele rafforzate per i clienti finali in condizioni di disagio: le autorità statali garantiscono tutele rafforzate per i clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, attraverso misure, anche di sostegno economico, idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, il necessario approvvigionamento a tali clienti e/o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica. Le autorità statali, inoltre, definiscono i criteri per l'individuazione delle famiglie in condizioni di povertà energetica;

**2.1.6** - Garanzia di informazioni chiare e trasparenti ai clienti finali: le autorità statali garantiscono, attraverso idonee misure a valere sull'intero territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine al loro consumo effettivo di energia, ai prezzi e ai livelli di qualità del servizio, alle condizioni generali di contratto nonché ai meccanismi di risoluzione delle controversie;

**2.1.7** - Garanzia della partecipazione attiva al mercato da parte del cliente finale: le autorità statali garantiscono la partecipazione attiva al mercato da parte del cliente finale, attraverso istituti e misure, applicabili sull'intero territorio nazionale, che consentano ai consumatori di partecipare direttamente alla produzione, al consumo o alla condivisione dell'energia ovvero alla gestione della domanda.

**2.2.** Per quanto riguarda il sottogruppo Gas naturale, sono stati individuati i seguenti 6 LEP:

**2.2.1** - Salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema nazionale del gas: è garantita da parte delle autorità statali la sicurezza degli approvvigionamenti e l'efficiente funzionamento del sistema nazionale del gas, mediante l'adozione di misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, l'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, la copertura di picchi di domanda e di carenze delle forniture, nonché l'adeguatezza delle reti di trasporto e degli impianti di stoccaggio;

**2.2.2** - Salvaguardia della continuità della fornitura di gas naturale: le autorità statali garantiscono la continuità della fornitura di gas naturale, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, livelli adeguati di sicurezza, regolarità e qualità tecnica dei servizi di trasporto e distribuzione;

**2.2.3** - Salvaguardia della economicità della fornitura di gas naturale: le autorità statali garantiscono l'economicità della fornitura di gas naturale, da realizzarsi attraverso misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, la formazione di prezzi competitivi e ragionevoli;

**2.2.4** - Garanzia della parità di trattamento tra i clienti finali nonché della omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura di gas naturale: le autorità statali garantiscono la parità di trattamento tra i clienti finali nonché la omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura del gas naturale, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, livelli uniformi di qualità commerciale del servizio, nonché l'applicazione di condizioni economiche non discriminatorie;

**2.2.5 - Garanzia di tutele rafforzate per i clienti finali in condizioni di disagio:** le autorità statali garantiscono tutele rafforzate per i clienti vulnerabili, attraverso misure, anche di sostegno economico, idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, il necessario approvvigionamento di gas a tali clienti e/o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica;

**2.2.6 - Garanzia di informazioni chiare e trasparenti ai clienti finali:** le autorità statali garantiscono, attraverso idonee misure a valere sull'intero territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine al loro consumo effettivo di gas, ai prezzi e ai livelli di qualità del servizio, alle condizioni generali di contratto nonché ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale e nazionale concernente il settore dell'Energia, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle Relazioni dei Sottogruppi (v. 2.8.2023), Sottogruppo n. 8, in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla considerazione delle esigenze di ordinamento e gestione unitari che caratterizzano il settore energetico, giustificando, in applicazione del principio di sussidiarietà, l'attrazione allo Stato di buona parte delle funzioni di gestione amministrativa e di disciplina normativa del settore stesso (secondo il noto meccanismo "dinamico" di allocazione delle funzioni amministrative e, di conseguenza, anche legislative, individuato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003).

Sotto altro e convergente profilo, un effetto centripeto analogo si determina quando la materia "energia", di competenza legislativa concorrente, si trova "attraversata" da materie di competenza esclusiva dello Stato e queste ultime risultino "prevalenti" rispetto alla prima (il che avviene soprattutto nel caso delle materie statali c.d. "trasversali", tra le quali meritano specifica considerazione, in ragione del frequente, fisiologico intreccio con la materia dell'energia, la "tutela dell'ambiente" e la "tutela della concorrenza"). In più, non può omettersi di considerare che al settore energetico è preposta un'Autorità indipendente statale (l'ARERA), investita di compiti di natura unitaria a livello nazionale, largamente connaturati alla finalità di assicurare una regolazione ed un controllo uniforme di servizi pubblici funzionali al soddisfacimento di esigenze fondamentali di vita. Peraltro, che l'autorità di regolamentazione del settore (oltre ad essere indipendente) debba avere

carattere nazionale è soluzione istituzionale-organizzativa imposta dal diritto eurounitario, con le direttive di liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas.

Nell'individuazione dei LEP in materia di Energia, inoltre, occorre premettere che il quadro normativo da prendere a riferimento è costituito da una serie di leggi statali e atti aventi forza di legge susseguitisi a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, in corrispondenza dell'avvio, sulla spinta del diritto euro-unitario, della liberalizzazione del settore energetico. Nel quadro di una normazione che risulta comunque molto frammentata e tuttora in evoluzione (e ciò ancor più a seguito della recente crisi energetica, innescata principalmente dal conflitto russo-ucraino), i LEP in materia di energia sono da leggere nella dimensione della necessaria ed inevitabile intersezione con altri LEP (primariamente, quelli in materia di salute, ambiente, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, ordinamento della comunicazione, porti e aeroporti civili).

Da ultimo, nel caso di specie le prestazioni individuate risultano spesso mediate, poiché rappresentate principalmente da declinazioni dell'attività amministrativa (su cui primario è il ruolo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) e dell'attività di regolazione (su cui primario è il ruolo dell'ARERA) a garanzia della tutela di diritti civili e sociali.

# Paragrafo n. 4

## PRIME PROPOSTE PROVVISORIE DI RAZIONALIZZAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI REDATTE NEL MESE DI AGOSTO 2023 CON EMENDAMENTI PORCELLI SULLA MISURABILITA'

### Indice

#### 1. Introduzione

#### 2. Relazioni sulle materie individuate dal Comitato

- 2.1. Tutela della sicurezza sul lavoro
- 2.2. Istruzione
- 2.3. Diritto allo studio e istruzione terziaria
- 2.4. Tutela e valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni ambientali,
  - 2.7. Alimentazione
  - 2.8. Ordinamento sportivo
  - 2.10. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
  - 2.11. Organizzazione della giustizia di pace
  - 2.12. Porti e aeroporti civili
  - 2.13. Ordinamento e reti comunicazione
- 2.14. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

## 1. Introduzione

A conclusione del lavoro svolto dal CLEP nel mese di agosto in collaborazione con un gruppo di 16 esperti, si è giunti alla individuazione, all'interno di ciascuna materia, di specifici ambiti (55 in totale) a cui sono stati ricondotti un totale di 223 potenziali LEP. Come richiamato dal Presidente Cassese, questo primo elenco è ispirato all'idea che, in prima battuta, risultasse opportuno non lasciare nulla fuori per poi procedere "ad imbuto", attraverso un lavoro di selezione, accorpamento e semplificazione.

Nel processo di selezione esiste un criterio generale secondo cui i livelli essenziali delle prestazioni devono potersi collegare, attraverso uno o più metodi di misurazione, alla spesa. Accanto a questo criterio generale, si propone di utilizzare anche un criterio di classificazione dei 223 potenziali LEP in quattro categorie.

La classificazione non intende dare ai LEP connotazioni differenti, in quanto, così come è stata ritenuta da molti inopportuna la classificazione tra LEP primari e secondari, si ritiene altrettanto impropria la creazione di diverse categorie, mantenendo ferma l'idea che esiste un'unica definizione di LEP e che tutti si pongono sullo stesso livello di importanza. L'operazione di classificazione, quindi, dovrebbe essere solo di ausilio al processo di razionalizzazione individuando quali dei 223 potenziali LEP possano essere considerati effettivi e quali, invece, non si possono considerare LEP perché assimilati a vincoli normativi o principi di carattere più generale da considerare uniformi e non modificabili su tutto il territorio nazionale, oppure perché scarsamente rilevanti.

Nel corso della riunione plenaria del 18 settembre sono emerse, su proposta del Prof. Cerea, sei categorie poi ricondotte a quattro nel corso degli approfondimenti che sono seguiti.

**Livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa corrente**, associati direttamente o indirettamente a prestazioni semplici o complesse erogate in modo ricorrente. Ad esempio, possono ricadere in questa categoria le prestazioni relative all'istruzione e formazione nell'ambito del diritto dovere con riferimento all'assistenza degli alunni con disabilità, dove il criterio di misurazione del fabbisogno di risorse è direttamente legato al numero alunni con disabilità quali beneficiari della prestazione; oppure, le prestazioni relative all'istruzione e formazione a garanzia del diritto/dovere nell'ambito della programmazione e della rete scolastica, dove i criteri di misurazione del fabbisogno di risorse comprendono parametri come il numero di alunni per sezione delle scuole del primo e secondo ciclo.

**Livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa in c/capitale**, associati a interventi infrastrutturali. Rientrano, ad esempio, in questa categoria le prestazioni nell'ambito dell'edilizia scolastica relative al rispetto dei criteri minimi relativi alla localizzazione e al dimensionamento delle scuole, nonché delle caratteristiche degli spazi educativi. La definizione del fabbisogno di risorse viene guidato dalla quantificazione del fabbisogno infrastrutturale.

**Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**, Questi sono vincoli normativi generali e non livelli essenziali, che vanno ad incidere in modo importante sulle caratteristiche delle prestazioni ricadenti nelle categorie precedenti. In questo caso non si identifica una prestazione specifica a favore dei cittadini ma dei vincoli da rispettare in modo uniforme sul territorio nazionale, non derogabili a livello territoriale. Ad esempio, possono ricadere in questo gruppo l'individuazione delle modalità e delle procedure di reclutamento selettive del personale docente.

**Livelli non essenziali**, associati direttamente o indirettamente a prestazioni che non si ritengono rilevanti per il soddisfacimento dei diritti civili e sociali a cui la materia oggetto di analisi si riferisce. Si tratta di una categoria residuale in cui far confluire prestazioni che, dopo un'attenta e meticolosa analisi, non si ritiene di far confluire nell'insieme dei LEP indipendentemente dalla possibilità di misurazione rispetto alla spesa.

I potenziali LEP che ricadono nelle prime due categorie dei Livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa corrente o alla spesa in c/capitale, associabili per definizione ad un criterio di misurazione volto ad individuare un legame con la spesa, dovrebbero rientrare nel sottoinsieme dei LEP effettivi.

I potenziali LEP rientranti nella categoria dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta, solitamente anche di difficile misurazione rispetto alla spesa, non dovrebbero rientrare nel gruppo finale dei LEP effettivi. Essi dovrebbero, invece, svolgere il ruolo importante di cornice per i LEP delle categorie precedenti.

Da ultimo, la categoria residuale dei Livelli non essenziali includerà i LEP potenziali da escludere in virtù della loro scarsa rilevanza anche se misurabili.

Nei paragrafi che seguono si propone una prima classificazione dei LEP potenziali rivolta alle finalità di cui sopra. Per semplicità, si utilizzerà un approccio che potremmo definire a "semaforo" indicando in verde i potenziali LEP misurabili rispetto alla spesa corrente, in giallo quelli misurabili rispetto alla spesa in c/capitale, da ultimo in rosso i potenziali riferiti a norme di carattere generale da considerare uniformi e non derogabili su tutto il territorio nazionale, oppure che si ritiene non essenziali.

In conclusione, si precisa che tutti i potenziali LEP della materia TUTELA DELLA SALUTE sono stati classificati misurabili in termini di spesa corrente. Di contro, tutti i potenziali LEP delle materie RICERCA E INNOVAZIONE e GOVERNO DEL TERRITORIO si pensa possano rientrare nella categoria delle norme di carattere generale da considerare uniformi e non derogabili su tutto il territorio nazionale.

## 2. RELAZIONI SULLE SINGOLE MATERIE INDIVIDUATE DAL COMITATO

### 2.1. SICUREZZA E TUTELA DEL LAVORO

#### Livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa corrente

- **accoglienza e profilazione.** Il LEP prescrive che tutti i disoccupati possano accedere in tempi certi al colloquio di c.d. “*prima accoglienza*”, volto ad informare sulle politiche attive e passive disponibili e a raccogliere i dati professionali da inserire in banche dati nazionali;
- **stipula del patto di servizio personalizzato.** Si impone la stipula di un “patto di servizio” tra CPI e beneficiario. Anche se può essere considerato un LEP “procedurale” esso comporta una effettiva utilità (sia pure strumentale) per il cittadino: il “patto”, infatti, è previsto dalla legge come strumento attivo, per individuare e definire le azioni da intraprendere per la ricerca attiva del lavoro; il LEP prescrive inoltre un periodico aggiornamento dei contenuti, secondo tempistiche e scansioni certe e predefinitibili;
- **orientamento di base o specialistico.** Il LEP assicura a tutti i disoccupati l’avvio ai percorsi più adeguati all’inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro, tramite il bilancio delle competenze e l’individuazione dei fabbisogni formativi, nel rispetto dei termini temporali e dei livelli di servizio fissati dallo Stato. Il rispetto del LEP è “misurabile” sia con riferimento alle tempistiche dei contatti, sia con riferimento al numero dei percorsi di reinserimento proposti;
- **accompagnamento al lavoro.** Il LEP prescrive di erogare a tutti i disoccupati (eventualmente, con priorità alle platee individuate dallo Stato), un assegno spendibile presso soggetti pubblici e privati accreditati per supporto e tutoraggio intensivo nella ricerca attiva del lavoro, secondo i termini temporali e i livelli di servizio prefissati. La misura del servizio potrà essere definita con riferimento agli *output* (all’ammontare economico dell’assegno o al numero di ore di tutoraggio intensivo erogate); ovvero, con riferimento agli *outcome* (al numero di contatti o di offerte di lavoro intermedie);
- **formazione e tirocini.** Il LEP prescrive di erogare a tutti i disoccupati (eventualmente, con priorità alle platee individuate dallo Stato), attività di formazione ai fini della riqualificazione professionale e dell’immediato inserimento lavorativo, nonché, presso imprese convenzionate, tirocini professionali per promuovere le esperienze lavorative ed incrementare le competenze, nella misura minima individuata dallo Stato. La misura del servizio può essere agevolmente agganciata alle ore di formazione erogate o al numero di tirocini effettuati;
- **gestione di incentivi per favorire l’occupazione.** I disoccupati hanno diritto ad essere informati ed assistiti nel fruire delle opportunità offerte dalla legislazione nazionale per favorire l’impiego o l’autoimpiego (supporto nell’accesso ad incentivi al lavoro autonomo, alla mobilità, alla conciliazione tempi lavoro-famiglia, al lavoro socialmente utile, ecc.). Il LEP può esprimersi in termini di ore di assistenza erogata o di pratiche compilate con assistenza di un operatore del CPI.
- **collocamento mirato per i disabili.** Il LEP prescrive l’istituzione di idonei strumenti e procedure per valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative residue e inserirle nella posizione lavorativa adatta, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive, secondo i livelli minimi fissati dallo Stato. Le misure concrete sono le medesime previste per i restanti beneficiari, adattate alle specifiche necessità delle persone con disabilità;
- **presa in carico integrata di soggetti in condizione di vulnerabilità.** Il LEP impone che i pubblici poteri, tramite un sistema integrato dei servizi di sostegno al lavoro e assistenza sociale e socio-sanitaria, istituiscano programmi personalizzati di inclusione lavorativa per i lavoratori con fragilità, secondo i livelli minimi di servizio prefissati.
- **erogazione di attività formativa personalizzata.** Tutti i lavoratori con *deficit* formativi (eventualmente con priorità assegnata alle platee individuate dallo Stato) hanno titolo a seguire

percorsi di aggiornamento o riqualificazione secondo il criterio della “personalizzazione” dell’offerta e cioè tramite l’*assessment* delle competenze del beneficiario rispetto alle competenze richieste dal mercato;

- **erogazione di attività formativa accessibile.** Il LEP assicura la “accessibilità” dell’offerta formativa ai lavoratori con *deficit* formativi, nel rispetto dei requisiti di collocazione fisica delle sedi e di disponibilità delle informazioni. L’accessibilità è assicurata anche tramite la trasparenza e l’interoperabilità delle informazioni disponibili sui siti istituzionali degli enti erogatori;

- **erogazione di attività formativa spendibile.** Tutti i lavoratori con *deficit* formativi hanno diritto a seguire percorsi di aggiornamento o qualificazione “*spendibili*”, in funzione del conseguimento di una qualificazione o attestazione riconosciuta dalla legge o dal mercato. La misura del servizio si aggancia al numero delle attestazioni/qualificazioni/certificazioni rilasciate o delle ore di formazione erogate;

- **gestione dei percorsi di reinserimento lavorativo.** Il LEP prescrive che tutti i lavoratori “facilmente occupabili” (eventualmente con priorità alle platee individuate dallo Stato) beneficino di un percorso di reinserimento lavorativo, tramite attività formative “leggere” e servizi di orientamento e intermediazione, nel rispetto dei termini temporali e dei livelli di servizio predeterminati;

- **gestione di percorsi di aggiornamento professionale (upskilling).** Il LEP prescrive che tutti i lavoratori con bisogni formativi “non complessi” (eventualmente con priorità per le platee individuate dallo Stato) beneficino di un percorso di aggiornamento, tramite interventi formativi di breve durata con contenuti professionalizzanti;

- **gestione di percorsi di riqualificazione professionale (reskilling).** Il LEP prescrive che tutti i lavoratori con bisogni formativi “complessi” (eventualmente con priorità per le platee individuate dallo Stato) beneficino di un percorso di riqualificazione tramite attività formative “intense” volte ad un innalzamento di livelli di qualificazione/EQF;

- **gestione di percorsi di lavoro ed inclusione.** Il LEP (che si interseca con la materia dell’assistenza sociale) prevede che i poteri pubblici, attivando congiuntamente i servizi per il lavoro e i servizi socio-sanitari, assicurino ai soggetti fragili un percorso integrato di formazione per l’accrescimento delle competenze di base.

- **istituzione dei centri per l’impiego.** Si prevede l’obbligatoria istituzione del CPI, quale “*infrastruttura pubblica indispensabile per la gestione e il funzionamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro*”. Nella normazione esistente, diverse intese Stato-Regioni prevedono il potenziamento dei CPI, stanziando risorse aggiuntive o autorizzando assunzioni. Mancano, tuttavia, criteri di misura del servizio; si propongono i seguenti: il numero di dipendenti (o di dipendenti qualificati) dei CPI rispetto alla popolazione (o ai disoccupati), la distribuzione territoriale dei CPI, le convenzioni stipulate;

**Commentato [FP1]:** Verificare se si possa considerare riferito alla spesa per investimenti

**Livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa in c/capitale**

## 2.2. ISTRUZIONE

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

- **assetto didattico**: quadri orari, scansione dei percorsi, per gradi e cicli. Il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione degli assetti didattici, dei quadri orari, dei piani di studio, del primo e del secondo ciclo di istruzione, secondo la scansione in gradi di istruzione, per tutto il territorio nazionale, ai fini della fruizione del diritto-dovere all'istruzione;

- **sistema integrato 0-6 anni**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: il raggiungimento della soglia minima fissata a livello europeo, quale obiettivo tendenziale – da raggiungersi mediante il conseguimento di milestones annuali e pluriennali - di copertura della popolazione ricompresa da 0 a 36 mesi su base locale, tramite l'ampliamento dei servizi educativi per l'infanzia, anche attraverso il servizio privato; la generalizzazione dell'offerta del sistema integrato 0-6 e il superamento della diversificazione sul territorio nazionale e dei divari economici e territoriali e la diffusione e la presenza della scuola dell'infanzia per tutte le bambine e i bambini dai tre ai sei anni su tutto il territorio nazionale; le modalità di promozione della continuità del percorso educativo e didattico e concorrere a ridurre gli svantaggi culturali, sociali e relazionali; la fissazione generale della cornice di riferimento pedagogica relativa all'intero segmento ricompreso nel sistema integrato 0-6 anni; la tendenziale esclusione dei servizi educativi per l'infanzia dai servizi pubblici a domanda individuale;

- **rete scolastica**: i LEP prescrivono che siano assicurati, da parte dei pubblici poteri, secondo principi di prossimità e accessibilità, la costituzione e il mantenimento di istituzioni scolastiche autonome e dei plessi scolastici del primo e del secondo ciclo di istruzione, tenendo conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche con proprie caratteristiche linguistiche e con marginalità sociali e territoriali, promuovendo altresì il completamento del processo di costituzione degli "istituti comprensivi", al fine di promuovere la verticalità del curricolo degli studi e garantendo la diversificazione e la flessibilità dell'offerta formativa del secondo ciclo, anche sulla base delle esigenze e dei bisogni formativi propri di ciascun territorio. In particolare, tale individuazione, per conseguire l'invarianza finanziaria del livello della prestazione, avviene mediante l'adozione di parametri numerici dimensionali, riferiti alla singola istituzione scolastica, basati su un coefficiente medio regionale di alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali, integrati con il parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato.

Si consideri che, anche a seguito della giurisprudenza costituzionale consolidata, la competenza in materia di programmazione e dimensionamento della rete scolastica è assegnata già alle Regioni;

- **programmazione: formazione delle classi**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: requisiti, presupposti, criteri e modalità per la formazione delle classi di scuola d'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, scuola secondaria di secondo grado. Dall'analisi della normativa vigente, in particolare del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81, sono stati ricavati puntualmente, anche al fine di garantire l'invarianza della spesa, i parametri per la costituzione delle sezioni e classi relative a ciascun ciclo e grado di istruzione, ferme restando le deroghe previste a legislazione vigente dettate anche ai sensi dell'articolo 1, commi 344 e 345, lett. a), b) e c), della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Per questi LEP, ferme restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere

**Commentato [FP2]:** Proporrei di considerare anche gli assetti didattici come Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

- **formazione iniziale.** Si prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: e modalità per l'acquisizione dello standard professionale del docente abilitato, tramite la strutturazione di percorsi accademici a carattere teorico e pratico finalizzati conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, requisito per la partecipazione alle procedure per l'accesso ai ruoli del personale docente, distintamente per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria, per posto comune, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, per le relative classi di concorso, individuando criteri, modalità, requisiti, obiettivi formativi minimi e contenuti uniformi su tutto il territorio nazionale. E' altresì uniformemente definito il profilo professionale del docente specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità, disturbi specifici dell'apprendimento e altri bisogni educativi speciali, tramite la strutturazione di percorsi accademici a carattere teorico e pratico finalizzati conseguimento della specializzazione all'insegnamento su posto di sostegno, requisito per la partecipazione alle procedure per l'accesso ai ruoli del personale docente, distintamente per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria, per posto di sostegno, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, per le relative classi di concorso, individuando criteri, modalità, requisiti, obiettivi formativi minimi e contenuti uniformi su tutto il territorio nazionale;

- **formazione in servizio e continua.** Si prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: e modalità di svolgimento del percorso relativo al periodo di formazione e prova del personale scolastico, prima della conferma nei ruoli, al fine di sviluppare, rafforzare e verificare le competenze professionali, osservate nell'azione didattica e nelle attività preordinate e strumentali, nonché nell'ambito delle dinamiche organizzative dell'istituzione scolastica, anche tramite la previsione di attività formative finalizzate a consolidare le competenze previste dal profilo professionale e gli standard professionali richiesti; le modalità di aggiornamento e la formazione continua del personale scolastico, tramite la strutturazione di percorsi di formazione obbligatoria, continua, e relative modalità di verifica.

- **inclusione.** Si prescrive che sia assicurata l'inclusione scolastica, la pari dignità tra tutti i soggetti, promuovendo strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita attraverso lo sviluppo di ambienti di apprendimento appropriati ed adeguati a valorizzare le peculiarità di ciascuno e tramite la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio. Si prescrive altresì che siano assicurati processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione scolastica per tutto il personale scolastico; attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale docente specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità, con disturbi specifici dell'apprendimento e altri bisogni educativi speciali adeguata al fabbisogno di inclusione degli studenti; attività finalizzate ad assicurare l'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità aventi diritto, secondo criteri uniformemente elaborati.

Si tratta, in queste ipotesi, di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile. Dunque, si ritiene che tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

- **prestazioni in tema di diritto allo studio.** Si prescrive che i poteri pubblici assicurano, su tutto il territorio nazionale, nell'ambito della programmazione degli interventi per il sostegno al diritto allo studio degli studenti, i seguenti servizi, gratuiti o sulla base di contribuzione familiare, sulla base dei differenti requisiti reddituali: a) servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità; b) servizi di mensa; c) fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi, integralmente gratuita per l'istruzione inferiore; d)

servizi per le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare; e) borse di studio e ogni altra prestazione funzionale al sostegno al diritto allo studio.

- **Prestazioni per favorire il pieno successo formativo.** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano, su tutto il territorio nazionale, la disponibilità di strumenti adeguati e l'erogazione delle seguenti prestazioni, volte al pieno successo formativo degli studenti iscritti ai corsi di istruzione e formazione terziaria: a) servizi abitativi; b) servizi di ristorazione; c) servizi di orientamento e tutorato; d) attività a tempo parziale; e) trasporti; f) assistenza sanitaria; g) accesso alla cultura; h) servizi per la mobilità internazionale; i) materiale didattico; l) ogni altro servizio e strumento idoneo ad assicurare il diritto allo studio nell'ambito delle istituzioni della istruzione e formazione terziaria. Il pieno successo formativo degli studenti capaci e meritevoli, privi di mezzi, iscritti ai percorsi di istruzione e formazione terziaria, in possesso dei requisiti di eleggibilità, avviene attraverso l'erogazione di borse di studio. A livello nazionale sono determinati i parametri o criteri su cui calcolare dei costi standard al fine di quantificare la spesa minima per i costi di mantenimento per erogare prestazioni eque a tutti gli studenti di tutte le Regioni. Infatti, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

**borse di studio per i capaci e i meritevoli.** Si prescrive che a livello nazionale sia determinato l'importo standard della borsa di studio per i capaci e meritevoli, privi di mezzo, iscritti ai percorsi delle istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, tenendo in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari. La concessione delle borse di studio è assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. L'importo standard della borsa di studio è determinato, in modo distinto per condizione abitativa dello studente, in base alla rilevazione dei costi di mantenimento agli studi, in termini di costi delle prestazioni essenziali relative alle seguenti definizioni delle voci di costo: a) la voce materiale didattico comprende la spesa per libri di testo e strumenti didattici indispensabili per lo studio. È compresa la spesa per l'acquisto di personal computer ed altri strumenti od attrezzature tecniche o informatiche. E' altresì ricompresa la spesa per l'adeguamento o l'acquisto di provider o dispositivi di miglioramento del servizio di connessione dati di rete personale o domestica tale da consentire la navigazione mediante la più recente tecnologia di rete locale senza fili ovvero, laddove non possibile, mediante tecnologia di telefonia mobile e cellulare; b) la voce trasporto comprende la spesa effettuata per spostamenti in area urbana ed extra-urbana, dalla sede abitativa alla sede di studio, con riferimento alle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico. Per gli studenti fuori sede è computato anche il costo per il raggiungimento della sede di origine due volte l'anno con riferimento alle tariffe più economiche del trasporto pubblico; c) la voce ristorazione comprende, per gli studenti fuori sede, la spesa relativa al servizio offerto per due pasti giornalieri, dalle mense universitarie o da strutture convenzionate, ovvero la spesa per mangiare in casa; per gli studenti in sede e pendolari, la spesa per un pasto giornaliero; d) la voce alloggio è riferita allo studente fuori sede e comprende la spesa per l'affitto in stanza doppia o residenza universitaria e per le relative spese accessorie (condominio, riscaldamento, luce, acqua, gas, tassa sui rifiuti), tenuto conto dei canoni di locazione mediamente praticati sul mercato nei diversi comuni sede dei corsi; e) la voce accesso alla cultura include la spesa essenziale effettuata dagli studenti per frequentare eventi culturali presso la città sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo. La spesa verrà stimata in valore standard, con riferimento a studenti il cui nucleo familiare abbia un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEEU) fino al 20 per cento superiore al limite massimo previsto dai requisiti di eleggibilità, computata su undici mesi. La borsa di studio è attribuita per

**Commentato [FP3]:** Propongo di escludere questi LEP in quanto riferiti alla istruzione terziaria e quindi si potrebbero attribuire al gruppo che sta esaminando i LEP relativi alle materie già di competenza degli enti territoriali.

**Commentato [FP4]:** Propongo di escludere questi LEP in quanto riferiti alla istruzione terziaria e quindi si potrebbero attribuire al gruppo che sta esaminando i LEP relativi alle materie già di competenza degli enti territoriali.

concorso agli studenti che si iscrivono, entro il termine previsto dai bandi, ai corsi, ivi compresi i corsi di istruzione superiore nelle scienze della difesa e della sicurezza, attivati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 464, ad eccezione degli allievi delle Accademie militari per gli ufficiali delle Forze armate e della Guardia di finanza e degli altri istituti militari di istruzione superiore, e che risultino idonei al loro conseguimento in relazione al possesso dei requisiti di eleggibilità indipendentemente dal numero di anni trascorsi dal conseguimento del titolo precedente. I pubblici poteri assicurano l'incremento degli studenti assegnatari di almeno 300.000 unità entro il 31 dicembre del 2023, 336.000 entro la fine del 2024.

- **assistenza sanitaria per gli studenti**. Si prescrive che i pubblici poteri assicurano che siano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria a tutti gli studenti iscritti ai corsi, uniformemente sul territorio nazionale. Gli studenti fruiscono dell'assistenza sanitaria di base nella regione o provincia autonoma in cui ha sede l'università o istituzione di alta formazione artistica, musicale e coreutica cui sono iscritti, anche se diversa da quella di residenza. I relativi costi sono compensati tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle vigenti procedure che disciplinano la mobilità sanitaria.

#### **Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa in c/capitale**

- **edilizia scolastica**. Si prescrive che: i poteri pubblici assicurino lo sviluppo qualitativo e una collocazione sul territorio degli edifici scolastici adeguati alla costante evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economico-sociali e demografiche, garantendo il benessere psicofisico degli studenti; siano individuate a livello nazionale norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati e omogenei sul territorio nazionale, tenuto conto della specificità di ciascun territorio. Si prescrive altresì che i poteri pubblici assicurino costantemente l'adeguamento degli edifici scolastici, su tutto il territorio nazionale, al rispetto dei presupposti e al possesso dei requisiti in tema di: a) disciplina antincendio, igiene e sanità degli ambienti; b) eliminazione delle barriere architettoniche; c) sicurezza sui luoghi di lavoro. L'indicazione delle norme tecniche-quadro e degli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica costituiscono prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile. Dunque, si ritiene che tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- **innovazione digitale**. Si prescrive che i poteri pubblici assicurino: l'attività di indirizzo e programmazione, anche di investimento, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, necessaria per: a) sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti e rendere le tecnologie digitali strumenti didattici di ausilio alla costruzione dei più efficaci ambienti di apprendimento; b) realizzare attività volte allo sviluppo delle competenze didattiche e digitali degli studenti; c) potenziare gli strumenti didattici e laboratoriali volti a migliorare la formazione e i processi di innovazione del personale scolastico e della comunità delle istituzioni scolastiche; d) adottare strumenti organizzativi e tecnologici per favorire la governance, la trasparenza e la condivisione di dati nonché lo scambio di informazioni tra dirigenti, docenti e studenti e tra istituzioni scolastiche ed educative e articolazioni amministrative ministeriali o di altro tipo; e) favorire la formazione dei docenti per l'innovazione didattica e lo sviluppo della cultura digitale per l'insegnamento, l'apprendimento e la formazione delle competenze lavorative, cognitive e sociali degli studenti; f) definire le finalità e le modalità per l'adozione di testi didattici in formato digitale e per la produzione e la diffusione di opere e materiali per la didattica, anche prodotti autonomamente dagli istituti scolastici. Si prescrive inoltre che i poteri pubblici garantiscano il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti del sistema educativo di istruzione e

**Commentato [FP5]:** Propongo di escludere questi LEP in quanto riferiti alla istruzione terziaria e quindi si potrebbero attribuire al gruppo che sta esaminando i LEP relativi alle materie già di competenza degli enti territoriali. Inoltre si potrebbe anche riscontrare una duplicazione con i LEP della materia TUTELA DELLA SALUTE.

formazione, nonché, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, la disponibilità di strumenti e programmi per consentire l'utilizzo della flessibilità didattica, della didattica digitale integrata, in presenza di circostanze eccezionali e di circostanze di difficoltà, anche territoriali, che incidono sulla continuità didattica in presenza.

#### **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**

- **diritto/dovere all'istruzione**: è garantita da parte dei pubblici poteri la fruizione del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione, assicurando l'obbligo di istruzione, per almeno dieci anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno, nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, costituite dalle istituzioni scolastiche del sistema educativo di istruzione e formazione e dalle istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle istituzioni del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP), anche attraverso l'apprendistato;

- **articolazione e struttura dei cicli scolastici**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, articolazione, la scansione, la determinazione degli obiettivi di apprendimento, di certificazione delle competenze, degli indirizzi, le finalità e la durata del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei relativi gradi, tramite individuazione puntuale della struttura di ciascun ciclo e grado, ferma restando la specifica disciplina in termini di istruzione parentale;

- **curricula dei cicli, programmi degli studi, obiettivi di apprendimento**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione puntuale del profilo delle competenze da possedere al termine del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei traguardi per lo sviluppo delle competenze relativi ai campi di esperienza e alle discipline, nonché la fissazione di criteri e modalità per la certificazione delle competenze acquisite, ivi comprese le competenze chiave per l'apprendimento permanente;

- **valutazione alunni**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione dei presupposti, dei caratteri, delle metodologie e delle finalità della valutazione periodica e finale degli apprendimenti, per il primo e per il secondo ciclo di istruzione, ivi compresi i criteri per l'ammissione alle classi successive per ciascun ciclo e grado di istruzione;

- **esami di Stato**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, i presupposti e le modalità dell'ammissione e dello svolgimento dell'esame di Stato al termine di ciascun ciclo di istruzione, per tutti gli studenti, ivi compresi i candidati privatisti, e conseguente attribuzione del titolo di studio, valevole su tutto il territorio nazionale, nonché i criteri e le modalità degli esami di idoneità, individuando altresì atti, del procedimento e delle modalità di certificazione della positiva conclusione dei percorsi di istruzione e dei percorsi di istruzione e formazione professionale, nonché delle competenze progressivamente acquisite anche al fine di favorire l'orientamento per la prosecuzione degli studi;

- **Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: la fissazione di obiettivi comuni, di standard formativi minimi, dei requisiti di accreditamento, dei livelli e delle qualifiche da conseguire, cui i sistemi di IeFP regionali si devono conformare affinché possano essere riconosciuti quali percorsi di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e per la spendibilità nazionale dei titoli conseguiti all'esito dei percorsi formativi;

- **istruzione per gli adulti**: il LEP prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale: l'individuazione di presupposti, requisiti, criteri, modalità per l'erogazione dei percorsi relativi all'acquisizione delle competenze legate al diritto/dovere di istruzione per gli adulti.

- **reclutamento**: Si prescrive che i poteri pubblici, nell'ambito delle rispettive competenze nel sistema nazionale di istruzione e formazione, assicurino lo svolgimento procedure di reclutamento

**Commentato [FP6]:** Mi sembra giusto considerare questi i Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta. Nell'ambito del CLEP 11 si valgerà la possibilità di considerare un LEP relativo alla platea dei beneficiari.

selettive del personale scolastico idonee a garantire la verifica delle competenze e capacità, ai fini dell'accesso ai ruoli, in conformità agli obblighi assunti dall'Italia nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e ai migliori standard internazionali, sulla base di criteri e standard definiti uniformemente su tutto il territorio nazionale;

- **pluralismo scolastico.** Si prescrive che sia uniformemente assicurati il pluralismo scolastico, costituzionalmente garantito, attraverso il riconoscimento della parità scolastica e la definizione dei criteri e delle modalità di fruizione del diritto-dovere all'istruzione anche presso le scuole non paritarie;

- **trattamento equipollente.** Si prescrive altresì che il riconoscimento della parità scolastica avvenga a seguito della positiva verifica del possesso di requisiti specificamente individuati, ricavati dalla l. n. 62/2000, necessari a garantire l'equipollenza del trattamento e a consentire il rilascio di titoli di studio aventi lo stesso valore legale di quelli rilasciati presso le scuole statali.

- **Inclusione studenti con disabilità, DSA, altri BES. Strumenti, strategie formative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione.** Il LEP prescrive che siano assicurate l'inclusione nell'ambito della

formazione terziaria, non solamente universitaria, la pari dignità tra tutti gli studenti, definendo strumenti, strategie formative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita attraverso lo sviluppo di ambienti di apprendimento appropriati ed adeguati a valorizzare le peculiarità di ciascuno e tramite la definizione e la condivisione del progetto individuale fra istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio in tale ambito. Per questo LEP, ferme restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione terziaria e l'autonomia delle istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione terziaria su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- **inclusione studenti con disabilità, DSA, altri BES. Personale specializzato, misure compensative, orientamento, tutorato, supporto alla mobilità internazionale.** Il LEP prescrive che siano assicurati, da parte dei pubblici poteri, processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione per tutto il personale; attività di tutorato; attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale specializzato a garanzia del diritto di accesso all'istruzione e formazione terziaria per gli studenti con disabilità, con disturbi specifici dell'apprendimento e altri bisogni educativi speciali adeguata al fabbisogno di inclusione degli studenti; attività finalizzate ad assicurare la disponibilità di adeguati sussidi didattici nonché di ogni forma di ausilio tecnico; la fruizione di appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica durante gli studi universitari; l'adozione di forme di verifica e di valutazione adeguate alle necessità formative, anche per quanto concerne esami di Stato e di ammissione; le misure compensative e dispensative da attuare in favore degli studenti con disabilità, DSA e altri BES, ivi inclusa la consulenza per l'organizzazione delle attività di studio; l'assistenza alla mobilità alla persona; il supporto alla mobilità internazionale; le attività di orientamento in ingresso, in itinere e in uscita.

- **Sistema integrato di strumenti e servizi** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano, su tutto il territorio nazionale, la strutturazione di un sistema integrato di strumenti e servizi per favorire la più ampia partecipazione agli studi di istruzione e formazione terziaria, perseguendo lo sviluppo, la diversificazione, l'efficienza, l'efficacia e la coerenza dei propri strumenti ed istituti, in armonia con le strategie dell'Unione europea ed avvalendosi della collaborazione tra i soggetti competenti in materia di diritto allo studio. Sono definiti a livello nazionale gli strumenti e i servizi per il

**Commentato [FP7]:** Forse li inserire nel gruppo verde. Quale motivazione vi porta ad inserirli come **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**

**Commentato [FP8]:** Forse andrei ad inserirli nel gruppo verde. Quale motivazione vi porta ad inserirli come **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**

diritto allo studio da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, i requisiti di eleggibilità per l'accesso a tali prestazioni (relativi sia al merito sia alla condizione economica degli studenti); le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti dell'istruzione e formazione terziaria e, al fine di valorizzare i collegi universitari legalmente riconosciuti e i collegi storici, i requisiti e gli standard minimi a carattere istituzionale, logistico e funzionale, necessari per il riconoscimento e l'accreditamento delle strutture. In quest'ultimo caso, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

## 2.4. TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI, PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITÀ CULTURALI E VALORIZZAZIONE DEI BENI AMBIENTALI

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa in c/capitale

**Accesso alle strutture e alle persone con disabilità. Sicurezza degli spazi e delle opere conservate:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia di un'adeguata accessibilità alle strutture, anche da parte delle persone con disabilità, nonché la sicurezza degli spazi e delle opere conservate;

#### **Garanzia della conservazione e della valorizzazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO:**

Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della conservazione e la valorizzazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però variano, inevitabilmente, a seconda dei necessari interventi di conservazione o valorizzazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire la manutenzione ordinaria ed eventuali interventi straordinari. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;

#### **Garanzia della conservazione e del restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale:**

Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della conservazione e il restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale: la presenza di criteri e garanzie minimi e comuni costituisce una misura essenziale per consentire la fruizione del patrimonio filmico e audiovisivo su scala nazionale, in ossequio a criteri e standard qualitativi minimi.

#### **Salvaguardia, valorizzazione, pianificazione del paesaggio e promozione della conoscenza del territorio:**

Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della salvaguardia, la pianificazione e la valorizzazione del paesaggio, nonché la promozione della conoscenza del territorio. In merito a tale LEP risulta complesso individuare una misura specifica e concreta, giacché la grande differenziazione del territorio italiano prevede che interventi di questo tipo siano inevitabilmente di diversa entità, a seconda dei territori. È, nondimeno, possibile tradurre la prescrizione in una misura consistente in un criterio economico minimo, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che saranno diverse a seconda dei necessari interventi di conservazione o valorizzazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire i vari interventi di salvaguardia, valorizzazione, ecc. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio.

### Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

#### **Continuità nell'erogazione dei servizi e programmazione delle attività culturali ed educative:**

Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della continuità nell'erogazione dei servizi e la programmazione delle attività culturali ed educative;

**Presenza di specifiche figure professionali nell'organigramma di un istituto o nella struttura dell'ente titolare:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della presenza di specifiche figure professionali nell'organigramma di un istituto o nella struttura dell'ente titolare, giacché il diritto a uno standard minimo di fruizione culturale poggia anche sul personale impiegato nelle apposite strutture e ai criteri adoperati per la sua selezione;

**Rapporti con il pubblico e comunicazione:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia del perseguimento della missione del museo, il rapporto tra questo e il territorio e la comunicazione dei valori culturali dei beni, al fine di soddisfare le esigenze di tutte le categorie di utenti;

**Cura e gestione delle collezioni:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della cura e la gestione delle collezioni, che devono rispettare i criteri e gli standard minimi previsti dalla normativa applicabile al fine di assicurare una fruizione omogenea minima su tutto il territorio nazionale;

**Catalogazione delle collezioni:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia dell'inventariazione, la catalogazione e la documentazione delle collezioni, rispettando i criteri e gli standard minimi previsti dalla normativa applicabile al fine di assicurare una fruizione omogenea minima su tutto il territorio nazionale;

**Studio e ricerca:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia dello svolgimento di attività di studio e ricerca sulle collezioni e sui siti, anche a fini divulgativi: i programmi di studio e ricerca costituiscono un obbligo comune minimo, teso a garantire diffusamente uno standard di fruibilità e qualità culturale minimo per tutta la popolazione;

**Garanzia del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale, nonché delle aree ad essi contermini:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree ad essi contermini;

**Realizzazione, promozione e sostegno di ricerche, studi ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della realizzazione, della promozione e del sostegno, anche con il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati, di ricerche, studi ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale;

**Diffusione della conoscenza del patrimonio culturale:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della diffusione della conoscenza del patrimonio culturale: la diffusione della conoscenza, con i vari strumenti a disposizione, costituisce un obbligo comune che segue caratteri uniformi, perché teso a garantire diffusamente uno standard di fruibilità e qualità culturale minimo per tutta la popolazione;

**Garanzia dell'accessibilità al pubblico dei beni culturali di appartenenza privata:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia dell'accessibilità al pubblico dei beni culturali di appartenenza privata. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, ad esempio individuando una percentuale minima di beni da esporre o un numero di giorni fisso di apertura al pubblico. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale) per garantire un minimo di prestazione. Ma la stessa percentuale potrebbe variare, in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;

#### **Livelli non essenziali**

**Fruizione di un'offerta cinematografica pluralista:** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della fruizione di un'offerta cinematografica pluralista. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però sono di difficile identificazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico

di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire un'offerta cinematografica in grado di soddisfare una domanda variegata ed eterogenea, attenta a criteri di natura culturale e d'intrattenimento e non meramente commerciali. La percentuale potrebbe variare in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;

**Fruizione del cinema e dell'audiovisivo, tenendo conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità.** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della fruizione del cinema e dell'audiovisivo, tenendo conto delle specifiche esigenze delle persone con disabilità;

**Fruizione delle arti di scena nella pluralità delle sue diverse espressioni.** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della fruizione delle arti di scena nella pluralità delle sue diverse espressioni. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però sono di difficile identificazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire un'offerta delle arti di scena in grado di soddisfare una domanda variegata ed eterogenea, attenta a criteri di natura culturale e d'intrattenimento e non meramente commerciali. La percentuale potrebbe variare in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio;

**Diffusione della conoscenza dello spettacolo, nella pluralità delle sue diverse espressioni.** Lo Stato stabilisce che vi sia la garanzia della diffusione della conoscenza dello spettacolo, nella pluralità delle sue diverse espressioni. In merito a tale LEP e alla sua traducibilità in misure concrete si ritiene che si possa individuare un criterio economico, per poi stabilire, in un momento successivo, indicazioni predefinite di natura quantitativa, che però sono di difficile identificazione. Con riferimento all'elemento economico, si potrebbe individuare, orientativamente, una percentuale di spesa sul bilancio delle regioni (e, ove insufficiente, a carico di quello statale), da impegnare ogni anno per garantire un'offerta della conoscenza dello spettacolo in grado di soddisfare una domanda variegata ed eterogenea, attenta a criteri di natura culturale e d'intrattenimento e non meramente commerciali. La percentuale potrebbe variare in base a quanto disposto in sede di Legge di bilancio.

## 2.7. ALIMENTAZIONE

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

- **Ispezioni e controlli. Attività subordinate e finalizzate al rilascio di autorizzazioni:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino il monitoraggio e la verifica della salubrità di prodotti fitosanitari e la conformità a legge dei residui di antiparassitari presenti, in subordine al rilascio di autorizzazioni e a beneficio di tutta la popolazione. La procedura deve rispettare i criteri dell'analisi del rischio, concerne tutta filiera e deve garantire uniformità di approccio e di criteri su tutto il territorio nazionale;

- **Attività di controllo sulla salubrità dei prodotti agro-alimentari:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di controllo finalizzata alla prevenzione dei rischi e a garantire la sicurezza alimentare (*food safety*) di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale. Garantiscono inoltre l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Poiché il regolamento prevede espressamente che ci debba essere un'autorità centrale di coordinamento, questa deve essere individuata anche al fine di assicurare attività omogenee e uniformi sul territorio. Inoltre, le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale (LEA presente);

- **Attività di monitoraggio, ispezioni, controllo, verifiche, audit, standardizzazione e rilascio di autorizzazioni per garantire la salute animale e delle piante:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di controllo a tutela della sicurezza alimentare (*food safety*) di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale, per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Poiché il regolamento prevede espressamente che ci debba essere un'autorità centrale di coordinamento, questa deve essere individuata anche al fine di assicurare attività omogenee e uniformi sul territorio. Inoltre, le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale. Infine, vi è l'obbligo di assicurare l'adeguato finanziamento del sistema di controlli distribuito e organizzato sul territorio;

- **Finanziamento e riscossione delle tariffe per il funzionamento del sistema di controllo:** il LEP prescrive che lo Stato assicuri l'adeguato finanziamento del sistema di controlli distribuito e organizzato sul territorio, in modo da assicurare uniformità e uno standard minimo di efficienza nelle rispettive prestazioni da effettuare. In tale contesto, le autorità centrali devono assicurare un'adeguata copertura finanziaria dell'attività stabilendo un minimo di risorse da dedicare a quest'ultima;

- **Monitoraggi e verifiche per lo svolgimento di attività commerciali, con riferimento al riconoscimento navi officina e navi frigorifero per il trasporto di prodotti della pesca:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di ispezione, controllo e verifica finalizzata alla prevenzione per garantire la sicurezza alimentare (*food safety*) di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale e per garantire il rispetto delle norme di igiene e di conservazione con specifico riferimento al trasporto marittimo e di prodotti ittici. Inoltre, le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale;

- **Fornitura di alimenti particolari a categorie di soggetti affetti da patologie:** il LEP prescrive che il Servizio Sanitario Nazionale garantisca le prestazioni che comportano l'erogazione di alimenti a fini medici speciali alle persone affette da malattie metaboliche congenite, diabete e da

**Commentato [FP9]:** OK CONCORDO attenzione alla sovrapposizione con i LEP salute

**Commentato [FP10]:** Ho dubbi sul verde, propenderei per il rosso in quanto parla di definizione del sistema di finanziamento, andrei a considerarlo nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**Commentato [FP11]:** Questo LEP è considerato anche con riferimento alla materia Salute. Mi sembra duplicato

fibrosi cistica. Le patologie sono accertate e certificate dai centri di riferimento a tal fine identificati dalle regioni e delle province autonome. Lo stesso SSN garantisce altresì ai nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età, l'erogazione dei sostituti del latte materno e alle persone affette da celiachia l'erogazione degli alimenti senza glutine specificamente formulati per celiaci o per persone intolleranti al glutine. Ai soggetti affetti da celiachia l'erogazione dei prodotti senza glutine è garantita nei limiti dei tetti massimi di spesa mensile fissati dal medesimo Ministero della Salute. Le regioni e le province autonome provvedono alla fornitura gratuita dei prodotti dietetici a favore delle persone affette da nefropatia cronica nonché dei preparati addensanti a favore delle persone con grave disfagia affette malattie neuro-degenerative, nei limiti e con le modalità fissate dalle stesse regioni e le province autonome. Queste ultime, infine, disciplinano le modalità di erogazione delle prestazioni (LEA presente).

- **Attività di controllo, a fini di tutela della salute, relativa a particolari sostanze aggiunte agli alimenti:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino un'efficace e uniforme attività di controllo finalizzata alla prevenzione dei rischi e alla sicurezza alimentare di tutta la popolazione sull'intero territorio nazionale, garantendo l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Il LEP riproduce le condizioni di altri LEP, che hanno come base il Reg. (Ue) n. 2017/625 sui controlli agroalimentari.

- **Controlli merceologici e documentali contro frodi alimentari e a tutela di concorrenza e consumatori:** il LEP prescrive che lo Stato assicuri un'efficace attività di controllo merceologico e documentale, supportata da poteri ispettivi e sanzionatori, in grado di coprire l'intero territorio seguendo regole, linee guida e standard comuni, identici per tutti, in modo da garantire a tutta la popolazione nazionale il rispetto dei medesimi criteri per la produzione, commercializzazione e trasporto dei prodotti alimentari e dei mangimi. Le autorità competenti (prevalentemente il MASAF e il Comando Carabinieri NAS) operano a livello centrale e periferico e i poteri degli enti territoriali sono residuali e devono essere coerenti con le disposizioni statali e sovra-statali.

- **Attività di vigilanza di secondo livello (avente ad oggetto Organismi delegati al controllo degli operatori commerciali nel settore dell'agricoltura biologica):** il LEP prescrive che indipendentemente dall'autorità preposta a svolgere l'attività di vigilanza, i poteri pubblici garantiscano la conformità alla normativa dell'Ue e il rispetto dei principi e delle disposizioni per l'armonizzazione, la razionalizzazione e la regolazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica e la relativa disciplina sanzionatoria. La vigilanza sugli organismi di controllo è esercitata secondo le modalità previste dal regolamento (CE) n. 889/2008 ed è volta alla verifica del mantenimento dei requisiti degli organismi di controllo, dell'efficacia e dell'efficienza delle procedure di controllo, dell'imparzialità e del comportamento non discriminatorio per l'accesso degli operatori nel sistema e alla corretta applicazione delle disposizioni impartite al momento dell'autorizzazione secondo la procedura di controllo standard. Le autorità di controllo devono offrire adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e disporre di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni.

- **Accesso all'acqua potabile:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano l'accesso, su tutto il territorio nazionale, fatta eccezione per le zone non abitate, alla rete idrica per il trasporto e la fornitura di acqua potabile. Obbligo di determinare: a) le direttive generali e di settore per il censimento delle risorse idriche, per la disciplina dell'economia idrica e per la protezione delle acque dall'inquinamento; b) le metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche; c) i criteri e gli indirizzi per la programmazione dei trasferimenti di acqua per il consumo umano; d) le metodologie ed i criteri generali per la revisione e l'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti, e successive varianti, di cui alla legge 4 febbraio 1963, n. 129, e ss. mm.; e) le direttive ed i parametri tecnici per l'individuazione

**Commentato [FP12]:** Sembra più di carattere generale e propenderei per il rosso considerando questo punto nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta.

delle aree a rischio di crisi idrica; f) i criteri per la gestione del servizio idrico integrato; g) i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale; h) meccanismi ed istituti di conguaglio a livello di bacino ai fini del riequilibrio tariffario; i) i sistemi già esistenti che rispondano all'obiettivo di trasporto dell'acqua;

- **Fornitura gratuita di derrate ed eccedenze alimentari, anche processate o lavorate, con la finalità, contemporanea, di ridurre gli sprechi alimentari e di fornire cibo ai bisognosi:** il LEP prescrive che sia garantita una percentuale minima di spesa dedicata all'erogazione e distribuzione di alimenti al fine di sostenere i bisognosi, a tutela del diritto alla vita e alla sopravvivenza e come politica di riduzione degli sprechi alimentari. I livelli essenziali da garantire per tale servizio sono calcolati, quantitativamente, stabilendo un ammontare minimo di spesa da dedicare allo svolgimento del servizio, a valere sul fondo di cui agli artt. 11 e 12, l. n. 166/2016 o su altre fonti di finanziamento;

- **Contrastare la deprivazione materiale mediante la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base alle persone indigenti, compresi i minori, e istituire misure di accompagnamento a sostegno della loro inclusione sociale:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano, con un finanziamento comune e un'attività organizzata e articolata sul territorio, a livello comunale, una percentuale minima di spesa dedicata all'erogazione e distribuzione di alimenti al fine di sostenere i bisognosi e contro la povertà alimentare. I livelli essenziali da garantire per tale servizio sono calcolati, quantitativamente, stabilendo un ammontare minimo di spesa da dedicare allo svolgimento del servizio. Il programma di assistenza è finanziato da un Fondo europeo, gestito da AGEA (ente vigilato dal MASAF), come organo intermedio, e assegnato con bandi di gara per i progetti presentati.

- **Garanzia della fruizione del servizio di ristorazione scolastica, considerato come un servizio pubblico essenziale per la promozione della salute e di sani stili di vita, per l'intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino una percentuale minima (da determinare) di mense scolastiche presenti nel territorio comunale, garantendo a ogni bambino che frequenti i vari gradi delle scuole (dall'asilo alla primaria) e in particolare la scuola dell'infanzia (delle scuole per l'infanzia statali solo il 38% è dotato di mensa, con grandi differenze tra regioni) il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per il 50% dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo. Costo predefinito e non superiore a un massimo (da determinare) della tassa da pagare per la fruizione del servizio;

- **Garanzia del rispetto delle norme di igiene, conservazione e composizione degli alimenti e dei pasti oggetto di ristorazione scolastica, ai fini di promozione della salute e di sani stili di vita e a tutela dei soggetti con particolari esigenze alimentari, per l'intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino il rispetto delle norme di igiene e relative alla conservazione, trasporto e trasformazione degli alimenti; l'individuazione di criteri predefiniti, da indicare nei capitolati d'appalto, per rispondere a criteri di qualità, salubrità e gradimento (criteri ispirati alla promozione della salute e ad esigenze sociali che contribuiscano alla tutela della salute dell'utente ed alla salvaguardia dell'ambiente); requisiti oggettivi e misurabili nell'ambito di principi definiti di qualità, economicità, efficacia, trasparenza e correttezza;

- **Garanzia di un servizio di elevata qualità degli alimenti e dei pasti oggetto di ristorazione scolastica, ai fini di promozione della salute e di sani stili di vita e di educazione alimentare e ambientale, per l'intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano la presenza di disposizioni, criteri tecnici, clausole contrattuali e criteri premianti, da applicarsi nelle procedure di appalto per l'aggiudicazione del servizio di ristorazione. Le clausole obbligatorie includono: requisiti degli alimenti; prevenzione e gestione delle eccedenze alimentari; prevenzione dei rifiuti e altri requisiti dei materiali e oggetti destinati al contatto diretto con gli alimenti. I criteri premianti concernono invece: chilometro zero e filiera

**Commentato [FP13]:** Mi sembra possa essere considerato rosso avendo carattere generale, propongo di considerarlo nell'ambito dei **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**,

**Commentato [FP14]:** Mi sembra possa essere considerato rosso avendo carattere generale, propongo di considerarlo nell'ambito dei **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**,

corta; attuazione di soluzioni per diminuire gli impatti ambientali della logistica; verifica delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura.

#### **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**

- **Disciplina generale e di dettaglio, monitoraggio, controllo e vigilanza sulla sicurezza dei prodotti alimentari attraverso ispezioni, rilievi strumentali, analisi laboratoristiche e altri controlli (applicazione procedura di analisi del rischio):** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano livelli elevati di sicurezza alimentare da mantenere su tutto il territorio, definendo la normativa di riferimento e assicurando il monitoraggio e il controllo della salubrità dei prodotti alimentari, a beneficio di tutta la popolazione, da realizzarsi attraverso attività ispettiva, di prelievo, rilievi, analisi e di controllo (corredato da poteri sanzionatori) sull'intero territorio nazionale. Deve essere assicurata, su scala nazionale, un'efficace e uniforme attività di ispezione e controllo, con l'individuazione delle autorità competenti sul territorio, l'applicazione delle medesime norme e dei medesimi criteri valutativi, nonché di procedure di azione identiche su tutto il territorio;

- **Aspetti sanitari e di sicurezza alimentare relativi a tecnologie alimentari e nuovi alimenti (biotecnologie e altro):** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano livelli elevati di sicurezza alimentare, definendo la normativa di riferimento e assicurando il monitoraggio e il controllo della salubrità dei prodotti alimentari nuovi o derivanti da OGM, a beneficio di tutta la popolazione. La procedura deve rispettare i criteri dell'analisi del rischio e concerne tutta filiera. Gli enti territoriali devono predisporre appositi programmi per definire la natura e la frequenza dei controlli che debbono essere effettuati regolarmente nelle fasi della produzione, del confezionamento, della somministrazione e della commercializzazione secondo criteri uniformi. Gli stessi soggetti forniscono alle unità sanitarie locali appositi indirizzi per definire le ulteriori modalità per il controllo. Deve essere assicurata, su scala nazionale, un'efficace e uniforme attività di ispezione e controllo, con l'individuazione delle autorità competenti sul territorio, delle norme e dei criteri tecnico-amministrativi e procedurali da applicare (LEA presente);

- **Attività di regolazione e fissazione di standard:** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano livelli elevati di sicurezza alimentare, definendo la normativa di riferimento e assicurando la prevenzione di rischi derivanti da prodotti agroalimentari, a tutela di tutta la popolazione e concernente attività in materia di fissazione e modifica dei residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale. Le norme applicabili e i criteri procedurali e tecnici sono i medesimi per tutte le autorità interessate, così come l'attività di vigilanza che deve assicurare un minimo di controlli su tutto il territorio nazionale;

- **Istituzione dei punti nazionali (e regionali, articolati sul territorio) di contatto per il sistema di allerta per alimenti, mangimi e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti:** il LEP prescrive che mediante un'attività organizzativa e di funzionamento dei poteri pubblici, lo Stato assicuri un'efficace e uniforme sistema di soggetti per la segnalazione o la risposta in caso di allarme concernente prodotti alimentari. Il livello minimo deve prevedere un punto di contatto per regione, responsabile per la segnalazione, gestione e condivisione delle emergenze. Le procedure di risposta alle emergenze devono seguire un protocollo identico su tutto il territorio. Sotto il profilo quantitativo si possono ipotizzare alcune misure già in tale sede: un ufficio in ogni regione, un numero minimo di addetti, la condivisione dei protocolli per diffondere le notizie.

- **Disciplina di dettaglio, rilascio autorizzazione a seguito di verifica di conformità e coordinamento con i laboratori per il controllo degli alimenti (designazione dei laboratori nazionali di riferimento per il controllo ufficiale degli alimenti e dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti e dei centri di referenza negli stessi ambiti):** il LEP prescrive che i poteri pubblici garantiscano il rispetto dei criteri e degli standard tecnici stabiliti per tutti i prodotti alimentari per diete particolari, a beneficio dei relativi soggetti, assicurando un'efficace e

**Commentato [FP15]:** Ho dubbi sul rosso, lo riporterei in ambito verde in quanto prevede una attività di gestione delle emergenze che potrebbe essere anche considerata di natura infrastrutturale.

uniforme attività autorizzatoria, ispettiva, di prelievo, rilievi, analisi e di controllo sull'intero territorio nazionale, con l'individuazione delle autorità competenti sul territorio. La procedura deve rispettare i criteri dell'analisi del rischio e concerne tutta filiera. Gli enti territoriali devono predisporre appositi programmi per definire la natura e la frequenza dei controlli che debbono essere effettuati regolarmente nelle fasi della produzione, del confezionamento, della somministrazione e della commercializzazione secondo criteri uniformi. Gli stessi soggetti forniscono alle unità sanitarie locali appositi indirizzi per definire le ulteriori modalità per il controllo. Deve altresì essere assicurato un trattamento uniforme nel rilascio delle autorizzazioni commerciali;

**- Coordinamento con i laboratori per le autorizzazioni al commercio e per il controllo degli alimenti: designazione dei laboratori nazionali di riferimento per il controllo ufficiale degli alimenti e dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti e dei centri di referenza negli stessi ambiti:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino l'istituzione di un sistema generale dei controlli che sia in grado di assicurare un'efficace e uniforme attività preventiva per la tutela della food safety. L'attività organizzativa dei controlli è funzionale al soddisfacimento della garanzia di uniformità sul territorio che dovrebbe caratterizzare il LEP. Si stabilisce, a livello nazionale, sia la normativa applicabile - unitaria e omogenea - sia i soggetti preposti alla sua applicazione. Sotto il profilo quantitativo si possono ipotizzare alcune misure già in tale sede: un soggetto deputato al controllo in ogni regione, un numero minimo di addetti, la condivisione dei protocolli per diffondere le notizie;

**- Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica nel settore Sicurezza alimentare – Tutela della salute dei consumatori:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino l'erogazione di una serie di prestazioni (di monitoraggio, verifiche, gestione delle anagrafiche e vari controlli) finalizzati alla prevenzione dei rischi da patologie di origine alimentare (LEA presente).

**- Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale:** il LEP prescrive che i poteri pubblici assicurino le seguenti prestazioni: Elaborazione del Profilo di salute; Relazione sullo stato di salute della comunità e sui problemi di salute prioritari; Informazione e comunicazione alle istituzioni, ai cittadini e agli operatori sanitari; Attivazione di processi intersettoriali per la salute in tutte le politiche; Individuazione e offerta dei programmi di promozione della salute più efficaci; Informazione e comunicazione alle istituzioni, ai cittadini e a gli operatori sanitari anche attraverso report strutturati; Programmazione, attivazione e valutazione di interventi di sanità pubblica finalizzati alla prevenzione delle MCNT; Attivazione di programmi intersettoriali per la prevenzione dei fattori di rischio; Informazioni sui rischi per la salute; Offerta di counseling individuale; Supporto ad enti ed istituzioni nella predisposizione dei menu della ristorazione collettiva (LEA presente);

**Commentato [FP16]:** Questo LEP è considerato anche con riferimento alla materia Salute. Mi sembra duplicato

## 2.8. ORDINAMENTO SPORTIVO

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

- **sostegno al movimento sportivo italiano:** il LEP prescrive che i pubblici poteri garantiscano la massima diffusione, efficacia e omogeneità degli interventi in materia di promozione e sostegno all'attività motoria, a tutela del diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità di ciascuno, al fine di assicurare: il progressivo incremento, su tutto il territorio nazionale, nell'ambito delle competenze in materia di ordinamento sportivo, del numero e delle attività delle associazioni, delle società e degli enti che perseguono finalità di promozione sportiva, del numero dei soggetti coinvolti, promuovendo l'inclusione sociale e lo sviluppo della persona, sulla base di criteri e modalità, declinati a livello statale, di accesso e di utilizzo e di gestione delle risorse dei fondi nazionali a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano;

- **diritto allo studio con specifico riguardo all'educazione motoria nella scuola primaria:** il LEP prescrive che lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze e fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, assicura la graduale e uniforme presenza, sulla base di un obiettivo di integrale copertura nell'arco massimo di un quinquennio, di personale docente specializzato, per le classi quarte e quinta della scuola primaria, per l'insegnamento dell'educazione motoria, in ragione di non più di due ore settimanali di insegnamento aggiuntive, ferma la disciplina di settore di organizzazione dei quadri orari, delle ore di insegnamento e di quelle funzionali all'insegnamento del personale docente, per il ciclo e il grado considerato;

**Commentato [FP17]:** Mi sembra possa essere considerato rosso avendo carattere generale, propongo di considerarlo nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta.

**Commentato [FP18]:** OK CONCORDO (possibile sovrapposizione con la materia istruzione?)

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa in c/capitale

- **garanzia della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti sportivi, inclusi quelli scolastici:** il LEP prescrive i pubblici poteri, sulla base dei criteri e requisiti fissati dallo Stato in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici, assicurano la disponibilità di palestre, di impianti sportivi, di attrezzature sportive adeguati a favorire il benessere psicofisico della popolazione, degli studenti del sistema nazionale di istruzione e formazione, anche mediante la stipula di patti di comunità a coordinamento delle attività dei servizi di istruzione, sociosanitari, culturali, sportivi, ricreativi, presenti sul territorio.

### Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

- **potenziamento delle discipline motorie e sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano:** il LEP prescrive che i pubblici poteri assicurano: processi di formazione continua, obbligatoria, del personale scolastico, legata al perseguimento del benessere psicofisico, ispirato a stili di vita sani, ad una corretta alimentazione e alla pratica sportiva, di tutta la popolazione scolastica, in un numero di ore da stabilire nell'ambito delle competenze individuate nel sistema nazionale di istruzione; misure, iniziative e incentivi a tutela del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica, anche prevedendo specifiche borse di studio e forme di flessibilità curricolare e programmi di recupero/potenziamento degli apprendimenti; la promozione di campagne di sensibilizzazione della popolazione per le medesime finalità di promozione del benessere psicofisico della popolazione, declinate sulla base delle esigenze emergenti a livello territoriale;

- **diritto allo studio e alla formazione anche riguardo a obiettivi di integrazione sociale:** il LEP prescrive che i pubblici poteri assicurino la promozione, l'incremento e lo svolgimento di iniziative e attività sportive finalizzate ad assicurare l'integrazione sociale delle persone con disabilità anche mediante adeguamento delle attrezzature sportive e la formazione del personale dei servizi educativi e sociali. È altresì assicurata la programmazione coordinata delle attività sportive dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. In tal senso, a livello nazionale sono declinati specifici criteri programmatici per garantire l'adeguamento delle strutture, l'incremento dell'attività sportiva, in funzione di inclusione sociale;

## 2.10. TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

- **monitoraggio della qualità dell'aria:** è assicurata da parte dei pubblici poteri la tutela della salubrità dell'aria, a beneficio di tutta la popolazione, da realizzarsi attraverso il monitoraggio effettuato con la presenza di stazioni, prelievi, rilievi e analisi sull'intero territorio nazionale;
- **monitoraggio delle acque interne:** il LEP prescrive, in modo analogo rispetto al precedente, che sia garantita da parte dei pubblici poteri la salubrità delle acque interne, a beneficio di tutta la popolazione, da realizzarsi attraverso il monitoraggio effettuato con la presenza di stazioni, prelievi, rilievi e analisi sull'intero territorio nazionale;
- **monitoraggio delle acque sotterranee:** i pubblici poteri assicurano la salubrità delle acque sotterranee, a beneficio di tutta la popolazione, da realizzarsi attraverso il monitoraggio effettuato con la presenza di stazioni, prelievi, rilievi e analisi sull'intero territorio nazionale;
- **monitoraggio delle acque marine:** i pubblici poteri garantiscono la salubrità delle acque marine, a beneficio di tutta la popolazione, da realizzarsi attraverso il monitoraggio effettuato con la presenza di stazioni, prelievi, rilievi e analisi sull'intero territorio nazionale;
- **ispezioni su aziende RIR:** il LEP prescrive che sia uniformemente tutelata da parte dei pubblici poteri la salubrità di aria, acqua e suolo, a beneficio di tutta la popolazione, con attività di prevenzione attraverso le ispezioni delle unità produttive sull'intero territorio nazionale;
- **ispezioni integrate su aziende soggette a AIA (PMC):** il LEP prescrive che sia uniformemente tutelata da parte dei pubblici poteri la salubrità di aria, acqua e suolo, a beneficio di tutta la popolazione, con attività di prevenzione attraverso le ispezioni delle unità produttive sull'intero territorio nazionale;
- **ispezioni su aziende soggette a AUA:** il LEP prescrive che sia uniformemente tutelata da parte dei pubblici poteri la salubrità di aria, acqua e suolo, a beneficio di tutta la popolazione, con attività di prevenzione attraverso le ispezioni delle unità produttive sull'intero territorio nazionale;
- **interventi in caso di emergenze di origine antropica:** i pubblici poteri garantiscono la sicurezza di tutta la popolazione rispetto ad emergenze di natura antropica, con attività di prevenzione attraverso interventi tecnico-operativi specialistici, sull'intero territorio nazionale;
- **interventi in caso di emergenze naturali:** il LEP prescrive che sia assicurato dai pubblici poteri pubblici poteri garantiscono la sicurezza di tutta la popolazione rispetto ad emergenze naturali, attraverso l'erogazione, in via preventiva, di servizi, informazioni, dati, elaborazioni contributi tecnico scientifici al Sistema nazionale della protezione civile, sull'intero territorio nazionale;
- **preparazione per riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento dei rifiuti:** i pubblici poteri assicurano la tutela della salubrità dell'ambiente in generale ponendo in essere attività di preparazione per riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento dei rifiuti con riferimento all'intero territorio nazionale;
- **attività di monitoraggio ed eventuale intervento di bonifica e ripristino dei siti contaminati:** il LEP prescrive che sia assicurata la tutela della salubrità dell'ambiente in generale effettuando attività di monitoraggio ed eventuale intervento di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati (suolo, materiali da riporto, sottosuolo, acque sotterranee).
- **divulgazione a fini conoscitivi ed educativi di ogni informazione concernente lo stato dell'ambiente e la sua qualità:** il LEP prescrive che sia garantita dai pubblici poteri una corretta gestione delle fonti informative che sia idonea a perseguire gli obiettivi della trasparenza, conoscenza e educazione ambientale. Per fare ciò, devono essere predisposte sull'intero territorio nazionale apposite piattaforme che consentano la raccolta delle informazioni sullo stato e sulla qualità dell'ambiente. Le piattaforme devono garantire, oltre alla più ampia diffusione di tali informazioni, anche un adeguato livello comprensione delle stesse da parte del pubblico, in particolare per quanto concerne la qualità dell'aria-atmosfera, dell'acqua e lo stato del suolo.

**Commentato [FP19]:** Sarei per considerare rosso questo punto in quanto forse **non essenziale**

### **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**

**Biodiversità 1:** al fine di garantire una produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione ed uso delle foreste, dei terreni forestali e delle aree ad alto valore climatico tale da consentire il mantenimento della loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere ad una funzione ecologica, gli interventi di trasformazione dei boschi e dei relativi terreni previsti dalla normativa vigente devono essere contenuti sull'intero territorio nazionale entro soglie adeguate, tenendo conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni).

**Biodiversità 2:** al fine di contrastare la perdita di aree verdi, di biodiversità e dei relativi servizi ecosistemici, il consumo di suolo e la copertura artificiale del terreno, in accordo con l'obiettivo di un graduale azzeramento di tali fenomeni entro il 2050, devono essere contenuti sull'intero territorio nazionale al di sotto di misura di superficie adeguata, tenendo conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni).

## 2.11. ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA DI PACE

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

**organizzazione minima delle sedi e della logistica degli uffici giudiziari del giudice di pace:** il LEP prevede una organizzazione minima degli uffici e delle sedi, lasciando agli enti locali la possibilità di individuarne di aggiuntive.

In particolare, il d.lgs. n. 156/2012 “Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148” ha previsto le piante organiche dei giudici di pace, individuate per singoli circondari di tribunale e distretti di corte d’appello.

Tale revisione può essere già considerato un livello minimo di prestazione del servizio giustizia (per quanto di competenza del giudice di pace), in quanto già in precedenza misura di razionalizzazione e di bilanciamento tra esigenze di spesa e di prestazione del servizio di giustizia di prossimità.

Al fine di individuare i livelli di spesa si può far riferimento all’articolo 3 del d.lgs. n. 156/2012 “Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”: in esso, veniva lasciata la possibilità per ogni ente locale di individuare altre sedi, assumendosene l’impegno finanziario; di conseguenza, l’esperienza di tali enti locali può costituire anche l’esempio per gli enti locali che volessero darsi una maggiore dotazione di organico;

**reclutamento, formazione e aggiornamento comuni dei giudici di pace con la componente togata della magistratura:** il LEP prevede requisiti minimi ed uniformi per il percorso professionale dei giudici di pace, lasciando agli enti locali la possibilità di individuarne di aggiuntivi. In particolare, per evitare una asimmetria con la restante parte dell’ordinamento giudiziario, è necessario garantire, come requisiti minimi, quelli attuali (o comuni) per la partecipazione al concorso e, successivamente, di formazione e aggiornamento, immaginando un percorso comune minimo di formazione all’interno di quella obbligatoria presso il CSM. Al fine di individuare i livelli minimi di spesa si può far riferimento al decreto legislativo 9 settembre 1997, n. 354, concernente le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, concernente proporzionale negli uffici statali siti in provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego;

**- articolazioni, struttura, competenze e programmi minimi dei Servizi di giustizia riparativa:** il LEP prevede, nell’ambito della giustizia riparativa (diritti civili e sociali dei cittadini) misure volte a garantire che, per le prestazioni erogate da strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia, vi sia la presenza di almeno una delle predette strutture pubbliche in ciascun distretto di Corte d’Appello nonché la presenza di mediatori esperti accreditati presso il Ministero della giustizia; tale modalità al fine di garantire la sicurezza e l’affidabilità dei servizi nonché la tutela delle parti e la protezione delle vittime del reato.

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa in c/capitale

### Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**rispetto dei tempi massimi di definizione del giudizio e corsie privilegiate per la materia di alcune cause:** il LEP prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, vengano garantiti i tempi di definizione dei giudizi in materia civile e penale, come

**Commentato [FP20]:** Sarei per considerarlo giallo, in quanto potrebbe essere considerato di natura infrastrutturale

**Commentato [FP21]:** Sarei per considerarlo giallo, in quanto potrebbe essere considerato di natura infrastrutturale

oggi individuati dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 e dalla legge n. 89 del 24 marzo 2001, anche al fine di evitare di incorrere in giudizi risarcitori per l'eccessiva durata dei processi. **rispetto degli obiettivi PNRR in materia di giustizia:** il LEP prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, vengano garantiti gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato (40% nel triennio) e le restanti misure volte a favorire lo svolgimento del processo (informatizzazione e ufficio del processo a regime nel triennio);

## 2.12. PORTI E AEROPORTI CIVILI – GRANDI RETI DI TRASPORTO E DI NAVIGAZIONE

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

- **livelli minimi di qualità dei servizi nell'ambito del Trasporto Pubblico Locale:** si prescrive che siano assicurati le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture;

- **diritti degli utenti del trasporto pubblico locale:** si prescrive che siano assicurati: a) i livelli minimi di accessibilità dei meccanismi per il trattamento dei reclami, con particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità; b) i requisiti di esaminabilità dei reclami presentati; c) le informazioni minime da fornire agli utenti; d) le sezioni (sito web, condizioni generali di trasporto, carta dei servizi, stazioni) da dedicare per la trasmissione delle informazioni; e) le condizioni e i livelli minimi di indennizzo automatico, in caso di risposta non fornita o fornita con ritardo relativamente al reclamo presentato; f) le condizioni minime di motivazione della risposta al reclamo, attraverso l'uso di un linguaggio comprensibile per l'utente medio; g) i contenuti da registrare per ciascun reclamo ricevuto; h) i dati inerenti al reclamo da conservare per un periodo congruo; i) i numeri e le categorie dei reclami, al fine della pubblicazione sui siti web;

- **individuazione degli ambiti di servizio pubblico:** si prescrive che siano assicurati: a) gli ambiti di servizio pubblico al fine di soddisfare obblighi di servizio pubblico ed esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, sulla base di analisi della domanda potenziale di mobilità, della struttura orografica, del grado di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento; b) la definizione della domanda potenziale di mobilità; c) la definizione della domanda debole all'interno di ciascun bacino di mobilità; d) la definizione delle caratteristiche temporali e delle caratteristiche soggettive e socioeconomiche della domanda debole; e) la determinazione degli obblighi di servizio pubblico al fine di garantire le condizioni minime di qualità dei servizi e il contenuto minimo dei diritti degli utenti; f) la definizione degli obblighi di servizi di linea in termini di relazioni da servire; frequenze; orari; periodicità; e garanzia della disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenti; g) l'individuazione dei criteri per la compensazione finanziaria e delle modalità di finanziamento degli obblighi di servizio pubblico; h) livelli di determinazione della tariffe all'utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, per mezzo di rilevazioni della domanda potenziale di mobilità; i) tariffe agevolate ai titoli di viaggio consuntivabili, anche in forma di abbonamenti, o esenzioni, ove non sia possibile ricorrere a forme di compensazione diretta, a beneficio delle categorie di utenza che si spostano sistematicamente per motivi di studio o di lavoro, nonché per quelle caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, disabilità o mobilità ridotta o per altre categorie individuate come meritevoli di tutela, j) l'aggiornamento delle tariffe per tutti i servizi di linea soggetti a obblighi di servizio pubblico in base al meccanismo di *price cap*;

- **TPL: funzioni e compiti di regioni ed enti locali:** si prescrive che siano assicurati: a) livelli di programmazione, per mezzo della definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e per i piani di bacino e della redazione dei piani regionali di trasporto e loro aggiornamenti, tenendo conto della programmazione degli enti locali e al fine di garantire l'intermodalità dei trasporti; b) servizi minimi, per mezzo dei programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale approvati dalle regioni; c) modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada, nel caso di esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole; d) i requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone, nel caso di utilizzo di veicoli adibiti a uso proprio nei

**Commentato [FP22]:** Sarei per considerarlo rosso nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**Commentato [FP23]:** Sarei per considerarlo rosso nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**Commentato [FP24]:** Sarei per considerarlo rosso nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi di trasporto pubblico locale; e) le modalità del servizio e delle relative tariffe, in caso di servizi di trasporto di linea organizzati dagli enti locali, i quali diversificano il servizio con utilizzo di veicoli della categoria M1 (art. 47, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) per decongestionamento del traffico e disinquinamento ambientale; f) livelli qualitativi e quantitativi dei servizi minimi per soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, tenendo conto: (i) dell'integrazione tra le reti di trasporto; (ii) del pendolarismo scolastico e lavorativo; (iii) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, sociosanitari e culturali; (iv) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento; g) la determinazione degli obblighi di servizio pubblico, al fine di assicurare la mobilità degli utenti, per mezzo della previsione nei contratti di servizio delle corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, parametrata al criterio dei costi standard;

- **oneri di servizio pubblico per servizi aerei di linea:** si prescrive che siano assicurati: a) l'individuazione e l'applicazione di oneri di servizio pubblico relativamente a servizi aerei di linea effettuati tra un aeroporto e un altro che serve una regione periferica o in via di sviluppo o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto del territorio, qualora tale rotta sia essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso; b) l'individuazione dei livelli di servizi aerei minimi da prestare, rispondenti a criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima; c) la prestazione di almeno due frequenze giornaliere da erogare con vettori aerei, per un periodo da precisare, qualora le altre modalità di trasporto non possano garantire servizi ininterrotti; d) i criteri da tenere in considerazione per la fissazione di un onere di servizio pubblico; e) la regolamentazione della distribuzione del traffico aereo; f) i criteri e le condizioni per la limitazione o proibizione dell'esercizio dei diritti di traffico.

Per l'intero ambito Coesione e inclusione territoriale, ferma restando l'erogazione del servizio da parte dei poteri pubblici nell'ambito del sistema di trasporti nazionali e locali, a garanzia della libertà di circolazione in qualsiasi parte del territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento.

#### **Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa in c/capitale**

#### **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**

- **livelli minimi di qualità dei servizi nell'ambito dei Servizi aeroportuali (Infrastrutture connesse: aeroporti):** nella gestione della infrastruttura aeroportuale sia diretta (cioè da parte di un pubblico potere o di una sua emanazione societaria), sia in indiretta (cioè ad es. da parte di un soggetto privato divenuto titolare di una concessione aeroportuale) vi deve essere una prescrizione tale da garantire un livello minimo della qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali, specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. Si tratta quindi di definire una cornice normativa, od anche regolatoria, che determini il diritto ad ottenere un livello minimo della prestazione. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari possono essere prescritte e declinate le caratteristiche e le condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell'Ue oppure in atti dell'autorità di regolazione del settore.

**Commentato [FP25]:** Sarei per considerarlo rosso nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**Commentato [FP26]:** Sarei per considerarlo LEP, potrebbe essere verde, va valutata anche la possibilità di considerarli di natura infrastrutturale e quindi giallo.

- **diritti dei passeggeri, in caso di disservizio, accessibilità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo a PMR, di assistenza a terra, controlli di sicurezza sui passeggeri stessi, i bagagli e le merci:** perché questi diritti siano assicurati, quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione consistente nei servizi di trasporto aereo (LEP primario), sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).
- **livelli minimi di qualità dei servizi marittimi e portuali (Infrastrutture connesse):** sia in caso di gestione diretta che indiretta vi deve essere una prescrizione in base alla quale siano assicurate le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari sono prescritte e declinate le caratteristiche e condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell'Ue oppure in atti dell'autorità di regolazione del settore.
- **diritti dei passeggeri in caso di disservizio, diritto a ricevere informazioni sul viaggio e sui diritti del passeggero, diritto di informazione sulle condizioni di accessibilità dei mezzi di trasporto via mare o per vie navigabili interne, accessibilità dei servizi marittimi e portuali a PMR, condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare:** perché questi diritti siano assicurati quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione (LEP primario) consistente nei servizi marittimi e portuali sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).
- **livelli minimi di qualità dei servizi ferroviari (Infrastrutture connesse: stazioni ferroviarie):** deve esservi una prescrizione in base alla quale siano assicurate le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali, quindi sia da parte dei vettori ferroviari che operano sul mercato sia da parte di quelli che danno esecuzione a contratti di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari sono prescritte e declinate le caratteristiche e condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell'Ue oppure in atti dell'autorità di regolazione del settore.
- **diritto di accesso alle informazioni sulla soppressione dei servizi, diritto di accesso alle informazioni di viaggio, diritto all'indennizzo in caso di ritardo del servizio di trasporto ferroviario, assistenza ai passeggeri del servizio di trasporto ferroviario, accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario, accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario e delle stazioni ferroviarie per PMR, assistenza nelle stazioni ferroviarie e a bordo di mezzi di trasporto ferroviario per PMR, informazione sulle condizioni di accessibilità dei servizi di trasporto ferroviario e delle stazioni, diritto a ricevere informazioni sui diritti del passeggero, pulizia e manutenzione delle stazioni passeggeri, circolazione in sicurezza dei convogli – manutenzione e rinnovo dell'infrastruttura, condizioni minime di qualità dei servizi – monitoraggio e verifica periodica, offerta di posti, regolarità e puntualità del servizio di trasporto ferroviario, trasparenza nelle modalità di erogazione, accessibilità commerciale:** perché questi diritti siano assicurati quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione (LEP primario) consistente nei servizi ferroviari, infrastrutture connesse, sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).
- **livelli minimi di qualità dei servizi di trasporto su gomma (Infrastrutture connesse: autostazioni):** si prescrive che siano assicurati le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali specie se connotati da oneri di servizio pubblico, sulla base di caratteristiche territoriali di domanda e offerta, e, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture. In assenza di una prescrizione che imponga la sussistenza di questa preconditione il LEP primario non risulterebbe assicurato. In LEP secondari sono prescritte e

**Commentato [FP27]:** Sarei per considerarlo LEP, potrebbe essere verde, va valutata anche la possibilità di considerarli di natura infrastrutturale e quindi giallo.

**Commentato [FP28]:** Sarei per considerarlo LEP, potrebbe essere verde, va valutata anche la possibilità di considerarli di natura infrastrutturale e quindi giallo.

**Commentato [FP29]:** Sarei per considerarlo LEP, potrebbe essere verde, va valutata anche la possibilità di considerarli di natura infrastrutturale e quindi giallo.

declinate le caratteristiche e condizioni di minima qualità dei servizi e potrebbero trovarsi in fonti nazionali e dell'Ue oppure in atti dell'autorità di regolazione del settore.

- **accessibilità al servizio di trasporto effettuato con autobus per PMR e informazioni sulle condizioni di accesso, assistenza nelle stazioni degli autobus e a bordo degli autobus, assistenza e diritti dei passeggeri:** perché questi diritti siano assicurati quale elemento indefettibile del livello essenziale della prestazione (LEP primario) consistente nei servizi di trasporto su gomma, infrastrutture connesse, sono necessarie prescrizioni normative o regolatorie che li garantiscano su tutto il territorio nazionale (LEP secondari).
- **mobilità sostenibile e scuola:** si prescrive che siano assicurate le linee guida per l'istituzione in tutti gli istituti scolastici di ogni ordine e grado del *mobility manager* scolastico, al fine di promuovere l'educazione della comunità scolastica alla mobilità sostenibile, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;

## 2.13. ORDINAMENTO E RETI COMUNICAZIONE

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

- **Disponibilità e uso efficiente dello spettro radio destinato all'erogazione di servizi di telecomunicazione e di media audiovisivi e radiofonici:** i pubblici poteri assicurano la disponibilità e l'uso efficiente dello spettro radio per i servizi di telecomunicazione e servizi di media audiovisivi e radiofonici, nel rispetto della libertà e segretezza della comunicazione, della libertà di espressione, della salute, dell'interesse pubblico nazionale, degli aspetti culturali, scientifici, sociali e tecnici delle politiche dell'Unione europea, dei vari interessi delle comunità di utenti dello spettro radio;
- **Accesso a servizi armonizzati a valenza sociale:** i pubblici poteri garantiscono l'accesso gratuito ai servizi armonizzati a valenza sociale;
- **Utilizzo delle comunicazioni per fini di sicurezza nei trasporti:** i pubblici poteri assicurano l'installazione di sistemi di comunicazione di sicurezza sulle navi o sugli aeromobili.
- **Ampia accessibilità degli eventi di particolare rilevanza per la società e degli eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico:** i pubblici poteri individuano gli eventi di particolare rilevanza per la società e gli eventi di interesse sociale o di grande interesse pubblico, assicurandone la più ampia diffusione;
- **Diffusione di comunicazioni ufficiali provenienti da organi pubblici attraverso servizi media audiovisivi e radiofonici:** i pubblici poteri obbligano i fornitori dei servizi media audiovisivi (anche, se del caso, dei servizi audiovisivi non lineari o a richiesta) e radiofonici, le emittenti televisive e radiofoniche, e la concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, a trasmettere gratuitamente brevi comunicati, se richiesto da organi pubblici. La società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale è obbligata a trasmettere i comunicati e le dichiarazioni ufficiali del Presidente della Repubblica, dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte costituzionale, su richiesta degli stessi, facendo precedere e seguire le trasmissioni dall'esplicita menzione della provenienza dei comunicati e delle dichiarazioni. In entrambi i casi, per gravi ed urgenti necessità pubbliche la richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri, che è contemporaneamente comunicata alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ha effetto immediato;
- **Servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale:** i pubblici poteri assicurano il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, in ambito sia nazionale che locale.
- **Servizio universale postale:** su tutto il territorio nazionale i consumatori hanno diritto ad accedere, a un prezzo accessibile e a condizioni qualitative adeguate, ai servizi postali individuati (e, ove applicabile, parzialmente finanziati) dai pubblici poteri.

**Commentato [FP30]:** Sarei per considerarlo rosso, nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**Commentato [FP31]:** Sarei per considerarlo rosso, nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**Commentato [FP32]:** Sarei per considerarlo rosso, nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

**Commentato [FP33]:** Sarei per considerarlo rosso, nell'ambito dei Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa in c/capitale

- **Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi in cui non vi abbia già provveduto il mercato:** il LEP prescrive che sia uniformemente garantito, a livello statale, l'accesso a servizi di connettività in postazione fissa a banda larga e ultra larga. Il LEP si articola in 5 attività complementari, cui corrispondono altrettante "misure" che convergono, a ben vedere, verso un obiettivo unitario: 1) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda larga e ultra larga (100 Mbps *download*; 20 Mbps *upload*) nelle c.d. Aree bianche e per lo stimolo della domanda (cc.dd. Piano Aree Bianche e Piano Voucher); 2) sostegno pubblico per la realizzazione di reti a banda ultra larga (1000 Mbps/1Gbps *download*; 200 Mbps *upload*) in tutto il territorio nazionale; 3) sostegno pubblico per la realizzazione di reti

a banda larga e ultra larga 18 isole minori (Capraia, Favignana, Lipari, Stromboli, Alicudi, Panarea, Filicudi, Salina, Lampedusa, Linosa, Pantelleria, Ustica, Ponza, Ventotene, Asinara, Isole Tremiti, Isole Pelagie, isole Sulcitane); 4) copertura con reti ultra veloci (1 Gbps) e fornitura di servizi di gestione e manutenzione in tutti gli edifici (pubblici) scolastici; 5) copertura con reti ultra veloci (1 Gbps) in tutti gli edifici (pubblici) sanitari;

- **Sostegno pubblico per la realizzazione e disponibilità di reti mobili a elevata capacità trasmissiva (5G) nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato:** i pubblici poteri incentivano la diffusione di reti mobili 5G nei Corridoi 5G, nelle Aree extra-urbane per 5G e nelle Aree mobili 5G a fallimento di mercato;

### **Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta**

- **Procedimenti amministrativi in materia di governo del suolo spediti, ragionevoli ed efficienti a garanzia dello sviluppo delle reti di comunicazione elettronica:** i pubblici poteri assicurano che le autorità (locali) competenti alla gestione del suolo pubblico adottino senza indugio e, in ogni caso, entro novanta giorni dalla richiesta, salvo per i casi di espropriazione, le occorrenti decisioni e rispettino procedure semplici, efficaci, trasparenti, pubbliche e non discriminatorie nell'esaminare le domande per la concessione del diritto di installare infrastrutture. Gli oneri o canoni per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica non eccedono quelli previsti nel CCE.

- **Fissazione dei livelli economico-qualitativi minimi nei servizi di telecomunicazione oggetto di servizio universale:** il LEP prescrive che siano assicurati, da parte dei pubblici poteri, livelli economico-qualitativi minimi nei servizi di telecomunicazione, strumentali alla completa realizzazione dei diritti civili di cui agli artt. 15 e 21 Cost e diretti ad assicurare il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.). Il LEP si articola in 3 attività complementari, cui corrispondono altrettante "misure" che convergono, a ben vedere, verso un obiettivo unitario. In particolare: 1) pubblici poteri assicurano su tutto il territorio nazionale il diritto dei consumatori ad accedere, a un prezzo accessibile e a condizioni qualitative adeguate, a servizi di telecomunicazione in grado di garantire la effettiva partecipazione sociale (ed economica); 2) nei territori/contesti in cui non sussistono ragionevoli alternative, i pubblici poteri assicurano il diritto ad accedere, a un prezzo accessibile e a condizioni qualitative adeguate, a postazioni telefoniche pubbliche; 3) entrambe le attività (di cui ai precedenti nn. 1 e 2) sono svolte in modo tale da assicurare l'inclusione delle persone disabili;

- **Risoluzione stragiudiziale delle controversie tra operatori e utenti:** i pubblici poteri favoriscono, anche attraverso il conferimento di adeguate deleghe ai Co.re.com., la rapida e bonaria composizione delle liti tra utenti e operatori;

- **Comunicazione in mare:** i pubblici poteri assicurano lo svolgimento del diritto alla corrispondenza pubblica a bordo delle navi (trasporto merci o passeggeri);

- **Utilizzo delle comunicazioni per fini di sicurezza-ordine pubblico:** i pubblici poteri assicurano il diritto degli utenti ad accedere a (o esser raggiunti da) servizi di telecomunicazione per comunicare (o apprendere di) situazioni di emergenza;

- **Libertà/diritto di informazione:** è garantito il diritto di ogni cittadino a che le informazioni fornite mediante un servizio di media audiovisivo o radiofonico, sia esso di ambito nazionale o locale, garantiscano: a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni; b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire servizi di media audiovisivi e radiofonici in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri; c) l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge (pluralismo interno/par condicio); d) la trasmissione dei comunicati

e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge; e) l'utilizzo di metodologie e tecniche che non sono capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni;

- **Libera circolazione di contenuti all'interno dell'Unione:** i pubblici poteri assicurano che, nel rispetto del diritto d'autore e dei diritti di proprietà intellettuale di terzi, ogni cittadino abbia diritto a ricevere/non vedere ostacolata la ritrasmissione sul territorio nazionale di servizi di media audiovisivi provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea (a meno che le competenti autorità statali non ne dispongano la sospensione provvisoria per ragioni di tutela della salute, della sicurezza e dell'ordine pubblico);

- **Parità di trattamento nel posizionamento del canale di radiodiffusione televisiva:** i pubblici poteri assicurano la parità di trattamento e il pluralismo della radiodiffusione televisiva in tecnica digitale terrestre (anche) attraverso l'univoca assegnazione delle numerazioni e la agevole accessibilità della funzione di sintonizzazione automatica su tutti gli apparati;

- **Accessibilità dei servizi di media da parte delle persone con disabilità:** i pubblici poteri assicurano l'accessibilità dei servizi di media da parte delle persone con disabilità;

- **Diritto di rettifica:** i pubblici poteri assicurano a chiunque si ritenga leso nei suoi interessi morali, quali in particolare l'onore e la reputazione, o materiali da trasmissioni contrarie a verità ha diritto di chiedere al fornitore di servizi di media audiovisivi e radiofonici, ivi inclusa la concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, all'emittente radiofonica oppure alle persone da loro delegate al controllo della trasmissione, che sia trasmessa apposita rettifica, purché quest'ultima non abbia un contenuto che possa dar luogo a responsabilità penali;

- **Tutela dei minori nella programmazione audiovisiva:** i pubblici poteri individuano il livello di tutela dei minori nella programmazione audiovisiva;

- **Valori sportivi:** i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici e le emittenti televisive e radiofoniche, nei programmi sportivi e nelle trasmissioni sportive, specialmente se riguardanti lo sport del calcio, assicurano il rispetto dei valori dello sport, anche al fine di contribuire alla diffusione tra i giovani dei valori di una competizione sportiva leale e rispettosa dell'avversario, per prevenire fenomeni di violenza o di turbativa dell'ordine pubblico legati allo svolgimento di manifestazioni sportive;

- **Risoluzione stragiudiziale delle controversie tra fornitori e utenti:** i pubblici poteri favoriscono la rapida e bonaria composizione delle liti tra utenti e operatori;

- **Limiti contenutistico-quantitativi del messaggio pubblicitario:** a garanzia della libera formazione del pensiero (e dell'assunzione di scelte di consumo consapevoli) la pubblicità televisiva e le televendite devono essere chiaramente riconoscibili e distinguibili dal contenuto editoriale. Esse non devono nuocere alla salute psico-fisica della persona e, in particolare, del minore. Sono previsti limiti di affollamento - con razionali e massimali diversi per il concessionario del pubblico servizio e gli altri operatori - per la diffusione di pubblicità mediante servizi media audiovisivi e radiofonici. Le sponsorizzazioni sono palesi e non incidono sulla programmazione e la responsabilità editoriale del prestatore di servizi di media audiovisivi e radiofonici. Fatta eccezione per i notiziari e i programmi di attualità, i programmi per i consumatori, i programmi religiosi e i programmi per bambini, l'inserimento di prodotti è sempre possibile per servizi di media audiovisivi prodotti dopo il 19 dicembre 2009, purché non siano troppo evidenti e non invoglino all'acquisto, e sempre che non si tratti di prodotti a base di tabacco e medicinali;

- **Pluralismo esterno:** i pubblici poteri individuano le quote superate le quali possono essere adottate misure, comportamentali o strutturali, per limitare la capacità del singolo gruppo imprenditoriale di turbare il pluralismo (esterno) nel sistema integrato delle comunicazioni;

## 2.14. PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA

### Livelli essenziali misurati in relazione alla spesa corrente

- **garanzia di tutele rafforzate per i clienti finali in condizioni di disagio:** le autorità statali garantiscono tutele rafforzate per i clienti vulnerabili, attraverso misure, anche di sostegno economico, idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, il necessario approvvigionamento di gas a tali clienti e/o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica;

### Livelli essenziali intesi come vincolo di uniformità assoluta

- **salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema elettrico nazionale:** è garantita da parte delle autorità statali la sicurezza degli approvvigionamenti e l'efficiente funzionamento del sistema elettrico nazionale, mediante l'adozione di misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, l'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, la copertura di picchi di domanda e di carenze delle forniture, nonché l'adeguatezza delle reti;

- **salvaguardia della continuità della fornitura di energia elettrica:** le autorità statali garantiscono la continuità della fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, livelli adeguati di sicurezza, regolarità e qualità tecnica del servizio di distribuzione dell'energia elettrica;

- **salvaguardia della economicità della fornitura di energia elettrica:** le autorità statali garantiscono l'economicità della fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, la formazione di prezzi competitivi e ragionevoli;

- **garanzia della parità di trattamento tra i clienti finali nonché della omogeneità nelle modalità di accesso del servizio di fornitura di energia elettrica:** le autorità statali garantiscono la parità di trattamento tra i clienti finali nonché la omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso misure e controlli idonei ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, livelli uniformi di qualità commerciale del servizio, nonché l'applicazione di condizioni economiche non discriminatorie;

- **garanzia di tutele rafforzate per i clienti finali in condizioni di disagio:** le autorità statali garantiscono tutele rafforzate per i clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, attraverso misure, anche di sostegno economico, idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, il necessario approvvigionamento a tali clienti e/o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica;

- **garanzia di informazioni chiare e trasparenti ai clienti finali:** le autorità statali garantiscono, attraverso idonee misure a valere sull'intero territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine al loro consumo effettivo di energia, ai prezzi e ai livelli di qualità del servizio, alle condizioni generali di contratto nonché ai meccanismi di risoluzione delle controversie;

- **garanzia della partecipazione attiva al mercato da parte del cliente finale:** le autorità statali garantiscono la partecipazione attiva al mercato da parte del cliente finale, attraverso istituti e misure, applicabili sull'intero territorio nazionale, che consentano ai consumatori di partecipare direttamente alla produzione, al consumo o alla condivisione dell'energia ovvero alla gestione della domanda.

- **salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema nazionale del gas:** è garantita da parte delle autorità statali la sicurezza degli approvvigionamenti e l'efficiente funzionamento del sistema nazionale del gas, mediante l'adozione di misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio

**Commentato [FP34]:** Sarei per considerarlo VERDE in quanto legato a misure e controlli rispetto ai quali si possono individuare degli standard, anche differenziati sul territorio

**Commentato [FP35]:** Sarei per considerarlo VERDE in quanto legato a misure e controlli rispetto ai quali si possono individuare degli standard, anche differenziati sul territorio

nazionale, l'esigenza di equilibrio tra domanda e offerta sul mercato, la copertura di picchi di domanda e di carenze delle forniture, nonché l'adeguatezza delle reti di trasporto e degli impianti di stoccaggio;

- **salvaguardia della continuità della fornitura di gas naturale**: le autorità statali garantiscono la continuità della fornitura di gas naturale, da realizzarsi attraverso prescrizioni e controlli idonei ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, livelli adeguati di sicurezza, regolarità e qualità tecnica dei servizi di trasporto e distribuzione;

- **salvaguardia della economicità della fornitura di gas naturale**: le autorità statali garantiscono l'economicità della fornitura di gas naturale, da realizzarsi attraverso misure idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, la formazione di prezzi competitivi e ragionevoli;

- **garanzia della parità di trattamento tra i clienti finali nonché della omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura di gas naturale**: le autorità statali garantiscono la parità di trattamento tra i clienti finali nonché la omogeneità nelle modalità di accesso al servizio di fornitura del gas naturale, da realizzarsi attraverso misure e controlli idonei ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, livelli uniformi di qualità commerciale del servizio, nonché l'applicazione di condizioni economiche non discriminatorie;

- **garanzia di informazioni chiare e trasparenti ai clienti finali**: le autorità statali garantiscono, attraverso idonee misure a valere sull'intero territorio nazionale, che i clienti finali dispongano di informazioni chiare e trasparenti in ordine al loro consumo effettivo di gas, ai prezzi e ai livelli di qualità del servizio, alle condizioni generali di contratto nonché ai meccanismi di risoluzione delle controversie.

**Commentato [FP36]:** Sarei per considerarlo VERDE in quanto legato a misure e controlli rispetto ai quali si possono individuare degli standard, anche differenziati sul territorio

**Commentato [FP37]:** Sarei per considerarlo VERDE in quanto legato a misure e controlli rispetto ai quali si possono individuare degli standard, anche differenziati sul territorio

## **INQUADRAMENTO LEP**

### **Spiegazione punti di divergenza**

#### **Sicurezza e tutela del lavoro**

Istituzione dei centri per l'impiego degli adulti: è stato classificato come generatore di spesa corrente, in quanto l'organizzazione dei centri comporta oneri di spesa di personale a regime, più correttamente qualificabili non come investimento, ma come – appunto – spesa corrente.

#### **Istruzione**

Assetti didattici: il LEP è stato classificato come idoneo a generare spesa corrente e non (solo) come livello essenziale inteso come vincolo di uniformità assoluta, in quanto riguarda aspetti quali i quadri orari dei cicli scolastici, presupposto per la determinazione del numero delle classi e del personale addetto. A titolo esemplificativo, si fa presente che il liceo su ordinamento quinquennale comporta una automatica maggiore spesa corrente, rispetto alla sperimentazione quadriennale, che prevede una riduzione di insegnamenti e dunque di docenti.

Inclusione studenti con disabilità e inclusione (personale specializzato e misure compensative): i due LEP sono stati considerati come LEP con vincolo di uniformità assoluta, vista la difficoltà di quantificazione degli oneri relativi alle strategie formative e a strumenti quali misure compensative per l'apprendimento. Nulla vieta, tuttavia, in presenza di assicurazioni sui criteri di calcolo del fabbisogno e del costo standard, di addivenire alla classificazione di spesa corrente.

#### **Diritto allo studio istruzione terziaria**

Sono stati individuati quali LEP: prestazioni per favorire il successo formativo; borse di studio ai capaci e meritevoli; assistenza sanitaria agli studenti, qualificati come spesa corrente. La proposta di Porcelli, Cerea, Stradiotto riguarda l'attribuzione di tali LEP alla classificazione di quelli già attribuiti agli enti locali. Così facendo, tuttavia, verrebbe meno l'intera materia del diritto allo studio universitario – *rectius*, relativo all'istruzione terziaria.

#### **Alimentazione**

Finanziamento e riscossione delle tariffe per il funzionamento del sistema di controllo: è stato classificato come generativo di spesa corrente e non già vincolo generale, in quanto comporta l'organizzazione sul territorio di un sistema di controlli, cui sono attribuite specifiche risorse correnti.

Accesso all'acqua potabile: è stato classificato come generativo di spesa corrente e non già solo vincolo generale e regolatorio, in quanto la fissazione (ad. Es.) di standard e dei livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale comportano la corrispondente quantificazione di oneri, territorio per territorio, per garantire la fruizione del servizio.

Ristorazione scolastica: i due LEP sono stati classificati come generatori di spesa corrente e non già solo vincoli generali e regolatori in quanto, non solo incidono sui criteri e le clausole degli appalti relativi, ma comportano oneri di controllo, qualificabili come spesa corrente.

Istituzione dei punti nazionali (e regionali, articolati sul territorio) di contatto per il sistema di allerta per alimenti, mangimi e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti: è stato classificato quale vincolo regolatorio, in quanto si chiede allo Stato di assicurare un'efficace e uniforme sistema di soggetti per la segnalazione o la risposta in caso di allarme concernente prodotti alimentari. Con l'assicurazione dell'esplicitazione dei criteri di quantificazione degli oneri, *nihil obstat* a considerarlo in termini di spesa corrente.

### **Ordinamento sportivo**

Sostegno al movimento sportivo italiano: è stato classificato come generativo di spesa corrente e non già solo vincolo generale e regolatorio in quanto implica non solo la fissazione di criteri di erogazione delle risorse, ma anche la gestione concreta dei fondi del segmento sportivo, agonistico e non agonistico.

### **Tutela dell'ambiente**

Divulgazione a fini conoscitivi ed educativi di ogni informazione concernente lo stato dell'ambiente e la sua qualità: è stato classificato come generativo di spesa corrente e non già solo vincolo generale e regolatorio in quanto implica costi relativi all'organizzazione delle attività informative.

### **Organizzazione della giustizia di pace**

Organizzazione minima delle sedi e della logistica degli uffici giudiziari del giudice di pace: il LEP è stato prudentemente classificato come spesa corrente e non già come spesa di investimento, immaginando anche la presenza di oneri di locazione passiva.

Articolazioni, struttura, competenze e programmi minimi dei Servizi di giustizia riparativa: il LEP è stato prudentemente classificato come spesa corrente e non già come spesa di investimento, immaginando anche la presenza di oneri relativi al trattamento economico, a regime, di figure quali i mediatori esperti.

### **Porti e aeroporti civili**

Livelli minimi di qualità dei vari servizi di trasporto: i LEP relativi sono stati considerati come LEP con vincolo di uniformità assoluta, vista la difficoltà di quantificazione degli oneri. Nulla vieta, tuttavia, in presenza di assicurazioni sui criteri di calcolo del fabbisogno e del costo standard, di addivenire alla classificazione di spesa corrente.

TPL: diritti degli utenti e individuazione degli ambiti di servizio pubblico. Vista la speciale disciplina del TPL e l'erogazione delle risorse relative a legislazione vigente, i LEP sono stati considerati come LEP generatori di spesa corrente. Basti pensare alla portata della fissazione dei livelli di determinazione della tariffe all'utenza dei servizi di trasporto soggetti a obblighi di servizio pubblico, per mezzo di rilevazioni della domanda potenziale di mobilità; nonché delle tariffe agevolate ai titoli di viaggio consuntivabili, anche in forma di abbonamenti, o esenzioni, ove non sia possibile ricorrere a forme di compensazione diretta, a beneficio delle categorie di utenza che si spostano sistematicamente per motivi di studio o di lavoro, oltre che per quelle caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico, disabilità o mobilità ridotta o per altre categorie individuate come meritevoli di tutela.

Oneri di servizio pubblico per i servizi di aerei di linea. Il LEP è stato considerato come LEP generatore di spesa corrente. Basti pensare ai costi derivanti dall'individuazione dei livelli di servizi aerei minimi da prestare, rispondenti a criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima; nonché da quelli

discendenti la garanzia di prestazione di almeno due frequenze giornaliere da erogare con vettori aerei, per un periodo da precisare, qualora le altre modalità di trasporto non possano garantire servizi ininterrotti.

#### **Ordinamento e reti di comunicazione**

Accessibilità eventi di grande interesse pubblico; diffusione di comunicazioni ufficiali provenienti da organi pubblici; servizio universale postale; servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale: i LEP sono stati considerati come LEP generatori di spesa corrente e non già meri vincoli di uniformità assoluta. Basti richiamare gli oneri stanziati nel bilancio delle pubbliche amministrazioni per la diffusione delle comunicazioni ufficiali o quelli derivanti dal contratto di servizio con RAI.

#### **Produzione, trasporto e distribuzione dell'energia**

Salvaguardia della continuità della fornitura di energia e gas; garanzia trattamento utenti: i LEP relativi sono stati considerati come LEP con vincolo di uniformità assoluta, vista la natura propriamente regolatoria e considerata la difficoltà di quantificazione degli oneri. Nulla vieta, tuttavia, in presenza di assicurazioni sui criteri di calcolo del fabbisogno e del costo standard, di addivenire alla classificazione di spesa corrente.

## Paragrafi nn. 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10

- - Contributi di G. Cerea, E. D'Orlando, F. Porcelli, M. Stradiotto;
- - Contributo di L. Rizzo - F. Porcelli;
- - Contributo di S. Mangiameli;
- - Contributo di E. Frediani;
- - Contributo di M. Bertolissi;
- - Contributo di P.L. Portaluri.

## PROPOSTE PER LA DEFINIZIONE DEI LEP

Gianfranco Cerea

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – LEP - concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è collocata dalla Costituzione nell'ambito delle norme che riguardano ruolo e responsabilità dei pubblici poteri – Stato, Comuni, Province, Città metropolitane e le Regioni – rispetto agli interventi dagli stessi operati nei rispettivi ambiti territoriali.

**I LEP hanno valore solo se riferibili alle prestazioni con una evidente dimensione territoriale e, in particolare, si verifica la corrispondenza tra luogo di produzione e luogo di fruizione/beneficio di una prestazione (beni pubblici "locali"- prestazioni sempre decentrabili, non necessariamente devolute o devolvibili come competenza). Di riflesso non possono essere definite come LEP le prestazioni i cui benefici non si esauriscono esclusivamente nel luogo di produzione e/o collocazione fisica dell'intervento (irrilevanza dell'aspetto distributivo e allocativo-beni pubblici puri) – esempio musei nazionali, grande distribuzione energia, biodiversità, approvvigionamento gas, ricerca, risparmio energetico, tutela dell'ambiente ma anche le norme che vincolano all'uniformità su scala nazionale - finalizzata a preservare l'interesse generale all'unitarietà degli specifici ordinamenti (esempio programmi scolastici, tipo di prestazioni rese dai centri per l'impiego, esami di stato, requisiti e modalità per accedere al pubblico impiego, tutela del paesaggio).**

Nel rispetto di tale principio, la definizione dei **LEP** ha come finalità quella di mettere **le pubbliche amministrazioni** nella condizione di poter erogare ai cittadini, per le diverse materie di intervento, almeno lo **stesso livello (essenziale) di prestazioni a tutela, dei fondamentali diritti civili e sociali**, quantificando una distribuzione territoriale delle (attuali) risorse (finanziarie ma non solo) egualmente proporzionata rispetto ai **locali bisogni**, tenendo altresì conto dei **contesti territoriali** in cui gli stessi si manifestano, quando riconosciuti oggettivamente come rilevanti e condizionanti.

In questo senso la definizione dei livelli di tutela deve risultare compatibile e coerente rispetto agli obiettivi di equità distributiva che i LEP intendono perseguire. Perché ciò avvenga è necessario che si verifichi **almeno una delle seguenti condizioni**:

1. a parità di altre condizioni (esempio irrilevanza delle caratteristiche del territorio) la dimensione territoriale risulta associata a livelli differenti dei bisogni che le specifiche prestazioni devono egualmente tutelare (**risorse diverse a fronte di bisogni con intensità territoriale diversa**) - *esempio tipo di disoccupazione, gamma di servizi e conseguente numero dei centri per l'impiego;*
2. oggettive e misurabili caratteristiche dei territori (ad esempio la presenza di aree urbane, di zone montane o scarsamente abitate, di isole) che risultino significativamente rilevanti e tali da richiedere una diversa dotazione delle risorse, necessarie per poter offrire la prevista soglia garantita di prestazioni (**risorse diverse a fronte di bisogni di uguale intensità**)– *esempio a parità di alunni, dimensione diversa delle scuole/classi nei vari territori, per tener conto della morfologia o dell'insularità.*

L'esame dei contributi, emersi dal lavoro dei sottogruppi, evidenzia riferimenti normativi - assunti a riferimento per l'individuazione di tutela dei diritti fondamentali- che possono così essere classificati:

### **Primo gruppo:**

#### *Lep prestazioni di natura ricorrente*

- **Indicazioni singole ed esaustive**, che direttamente definiscono una specifica prestazione di natura ricorrente, a sua volta traducibile in uno standard di fabbisogno di risorse (esempio: la programmazione rete scolastica di competenza regionale – annuale quantificazione dei plessi scolastici destinati ad ospitare i diversi gradi di istruzione)
- **Indicazioni che con altre concorrono** a definire una prestazione ricorrente standardizzabile (es. programmi scolastici, monte ore di insegnamento per le singole discipline, criteri di formazione delle classi, carico orario per docente)
- **Indicazioni singole o molteplici** che riguardano prestazioni la cui distribuzione sul territorio non è standardizzabile ma **legata a dotazioni "storiche"**: esempio beni culturali.

#### *Lep prestazione "una tantum"*

- **Indicazioni relative a prestazioni "in conto capitale"** collegate alla definizione di livelli di tutela delle dotazioni infrastrutturali o dell'adeguamento delle stesse (rete dei trasporti o messa in sicurezza degli edifici scolastici, eliminazione delle barriere architettoniche negli aeroporti o nei musei).

### **Secondo gruppo:**

#### *Beni pubblici nazionali: Vincoli non derogabili, di competenza esclusiva dello Stato*

- Indicazioni funzionali all'unitarietà nazionale dell'ordinamento e che come tali vanno ad incidere sulle specifiche prestazioni territoriali prima elencate (esempio, i contenuti degli esami finali, i requisiti per il riconoscimento delle scuole paritarie, la pubblicità dei risultati delle attività di monitoraggio delle acque o dell'aria). Rientrano in questa categoria anche le indicazioni che riguardano materie i cui benefici risultano indipendenti dall'allocazione territoriale delle risorse.

I LEP dovrebbero essere rilevanti per la definizione delle risorse di natura ricorrente da destinare ai territori da parte delle pubbliche amministrazioni. In presenza di devoluzione delle competenze alle regioni, darebbero luogo a livelli coerenti di compartecipazione ai gettiti dei tributi erariali.

Per quanto riguarda la tutela della dotazione e dell'adeguatezza delle infrastrutture sul territorio occorrerebbe definire specifici piani di fabbisogno e prevedere corrispondenti risorse/finanziamenti da erogare in forma di finanziamento/trasferimento specifico e vincolato in conto.

## **Criteria di definizione dei LEP e loro collegamento con i fabbisogni standard e i vincoli di bilancio**

*Nota di Gianfranco Cerea, Elena D'Orlando, Francesco Porcelli e Marco Stradiotto*

Il presente contributo viene sottoposto all'attenzione del CLEP quale riflessione inerente alle modalità di identificazione dei LEP, considerate nella prospettiva della successiva determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard da parte della Commissione tecnica per il fabbisogni standard, ai sensi dell'art. 1, commi 793 e 794, legge 29 dicembre 2022, n. 197.

### **Premessa: il paradigma normativo dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard**

Il sistema delle fonti normative da tempo si trova ad affrontare un crescente disallineamento, in termini di efficacia, tra forme tradizionali ed esigenze effettive della normazione. Ciò richiama, sul terreno delle fonti, uno dei profili (e delle sfide) più affascinanti della teoria della complessità, applicabile a tutte le organizzazioni umane di cui si voglia orientare l'evoluzione: la necessità di passare da una visione programmatica a una visione strategica, ovvero che non miri a predeterminare le fasi del proprio sviluppo indipendentemente dalla molteplicità degli eventi e delle contingenze, ma che sia in grado di apprendere e di modificarsi proprio sulla base di questi. In altri termini, ragionando sul piano delle fonti, la necessità di configurare sistemi di normazione flessibili nei contenuti e, per taluni aspetti, nella durata degli effetti, nonché plurali nella legittimazione.

Questo determina, in concreto, il superamento di una costruzione del *policy making* fondata esclusivamente sulle opzioni ideologiche o sulle pressioni politiche contingenti, per privilegiare o, comunque, valorizzare, un approccio tecnico alle scelte di legislazione (e di governo e di amministrazione), in grado di ricondurle ad una metodologia scientifica fondandole su dati misurabili e – per quanto possibile – verificabili, sia nella fase di elaborazione, sia nella fase di applicazione-attuazione.

Sul piano del *rule-making* ciò si traduce in un modello non più strutturato, monoliticamente, in un'unica fonte normativa, ma in un paradigma normativo composto da un insieme di strumenti eterogenei, impiegabili per le medesime finalità, alcuni dei quali – quelli giuridici – prescrivono cosa deve essere fatto, altri – quelli tecnici – che stabiliscono solo ciò che si può fare. Come sopra accennato, dunque, un paradigma normativo aperto alla componente tecnica; modulare, in cui la fonte competente a fissare i principi fondamentali è integrata e applicata attraverso altre fonti più focalizzate sui singoli casi concreti, in modo da garantire una *governance* complessiva della materia che consenta una certa dinamicità di normazione; flessibile quanto a efficacia temporale, come sintesi tra l'esigenza di certezza del diritto e l'instabilità della realtà da normare.

Concentrando l'attenzione sui LEP e relativi costi e fabbisogni standard come oggetto di normazione, il Governo in passato ha già adottato un approccio metodico del tipo sopra indicato, allorché, in particolare, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 42/2009, ha approvato il d.lgs. n. 261/2010 recante “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”. Tale decreto prevede che l'individuazione dei fabbisogni standard – che costituiscono il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni – venga effettuata attraverso metodologie elaborate dalla Società Soluzioni per il sistema economico - SOSE spa ed approvate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi, il decreto stabilisce che i fabbisogni

standard vengano sottoposti a monitoraggio e rideterminati periodicamente. La stessa metodica viene richiamata espressamente dall'art. 1, comma 793, lett. d e comma 794, l. n. 197/2022 per la determinazione dei LEP e relativi fabbisogni standard per le materie di cui all'art. 116, comma 3 Cost. Il successivo comma 796 dispone che la determinazione dei LEP e relativi fabbisogni standard sia quindi effettuata con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati su proposta Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; sugli schemi di decreto è acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Dunque, un paradigma normativo aperto, flessibile e composito, che consente di stabilire il punto di equilibrio nel funzionamento delle relazioni finanziarie multilivello, garantendo i LEP su tutto il territorio nazionale e, al contempo, assicurandone la necessaria dinamicità. A quest'ultimo proposito, come osservato dal MEF/RGS nella relazione tecnica al ddl 615 (pag. 12 dossier), va sottolineato infatti che il processo di determinazione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard, per un verso, precede le singole iniziative di accesso all'autonomia ponderata e, dall'altro, le trascende sul piano degli obiettivi, che sono più generali e riguardano il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni; di conseguenza la loro determinazione potrà risentire, in prospettiva, dei necessari adattamenti determinati da esigenze di contesto più ampie.

D'altro canto, il descritto paradigma normativo dipende anche dalle peculiarità della nostra disciplina costituzionale, che è a maglie larghe (a differenza, per esempio, della *Finanzverfassung* tedesca) e prefigura un sistema aperto, in cui la disciplina costituzionale è per l'appunto sommaria e flessibile e deve essere integrata da fonti di diverso rango, con la conseguenza di provocare un distacco tra norma e realtà che valorizza la portata integrativa della fonte costituzionale da parte di fonti di rango inferiore o addirittura straordinarie (come la legittimazione a concorrere alla costruzione del paradigma normativo riconosciuta alla CTFS e SOSE spa).

### **Dal LEP al fabbisogno standard.**

Contestualizzando le riflessioni che precedono al caso di specie, si rileva quanto segue.

Secondo l'orientamento emerso nel CLEP, i LEP dovrebbero corrispondere a prestazioni che presentano, contemporaneamente, le seguenti caratteristiche: si riferiscono a funzioni definite e disciplinate dalla normativa vigente e di competenza regionale; concernono i diritti civili e sociali (quindi, non economici) come disciplinati dalla legislazione vigente; devono essere garantite su tutto il territorio nazionale; creano utilità diretta per il cittadino e scaturiscono da un rapporto tra l'amministrazione e i privati (si escludono controlli e obblighi procedurali interni alla amministrazione pubblica); sono misurabili in termini quantitativi e/o qualitativi (si escludono prestazioni che si rivolgono ad *outcome* astratti); non vanno determinate in termini di *performance* e devono riguardare i livelli essenziali, non tempi, modalità e strumenti o effetti non misurabili.

È opportuno mettere a fuoco tali caratteristiche e rapportarle alle modalità con le quali si svolgerà il passaggio successivo, ovvero tramutare i LEP in fabbisogni standard e monitorarne l'erogazione. Utilizzando la metodica sopra richiamata, a tale scopo è necessario identificare degli standard di servizio, ovvero degli indicatori che misurino il livello della prestazione sotto forma di quantità e/o qualità. Congiuntamente alla prestazione che identifica il LEP, la tipologia dello standard di servizio dovrebbe essere definita, con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, indicando un criterio generale di misurazione. Successivamente, con atti gerarchicamente inferiori (per es. decreti ministeriali), gli standard possono essere definiti in modo

dettagliato e calibrati rispetto alle priorità politiche e alla necessità di coniugare i fabbisogni standard alle risorse disponibili nel rispetto dei vincoli di bilancio.

Ciò comporta la fisiologica coesistenza tra la determinazione dei LEP e l'identificazione di livelli standard di servizio determinati dalle amministrazioni dei diversi settori, ponendo i secondi in posizione subordinata ai primi. In altri termini, la metodologia da seguire implica una ibridazione degli approcci enucleati dalla dottrina spesso in modo antitetico (l'essenzialità della prestazione da agganciare al contenuto minimo del diritto oppure alle disponibilità di bilancio): va piuttosto costruito un percorso, che si sviluppi sulla base del descritto paradigma normativo e che gradualmente, attraverso un'opportuna programmazione finanziaria, fornisca certezza sulle prestazioni dando loro, progressivamente, la sostanza di diritti.

Le tabelle che seguono riportano, a titolo di esempio, la possibile individuazione dei LEP e degli standard di servizio nelle materie Istruzione, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali, Tutela e sicurezza del lavoro. I livelli standard, anche se in molti casi sono già definiti dalla legislazione vigente, non sono esplicitati, in modo da sottolineare come il ruolo del CLEP debba pervenire alla definizione dei LEP e dei criteri di misurazione attraverso l'identificazione della tipologia degli standard di servizio.

### Esempio in materia di Istruzione

<b>LEP Infanzia</b>	<b>Standard di servizio</b>	<b>Livello standard</b>
Diritto alla presenza delle scuole secondo il principio di elevata accessibilità	Popolazione 3-5 anni	%
	Accessibilità	Minuti
	Ore per alunno	Ore
	Docenti alunno	n.
	Metri quadri alunno	n.
	Altro, esempio tempo pieno/potenziato?	%
<b>LEP Primaria e secondaria di primo grado</b>	<b>Standard di servizio</b>	<b>Livello standard</b>
Diritto alla presenza delle scuole con adeguata accessibilità	Popolazione 6-14 anni	%
	Accessibilità	Minuti
	Docenti alunno	n.
	Metri quadri alunno	n.
	Altro, esempio tempo pieno/potenziato?	%
<b>LEP Secondaria di secondo grado e formazione professionale</b>	<b>Standard di servizio</b>	<b>Livello standard</b>
Diritto di accesso a più opzioni formative con sufficiente prossimità	Popolazione 15-18 anni	%
	Accessibilità	Minuti
	Docenti alunno	n.
	Metri quadri alunno	n.

### Esempio in materia di Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali

LEP	Standard di servizio	Livello standard
Diritto al controllo della qualità dell'ambiente (aria, acque interne, marine e sotterranee, suolo)	Popolazione residente	%
	Territorio	kmq
	Monitoraggio, n. di stazioni	n.
	Monitoraggio, n. di prelievi / ispezioni	n.

### Esempio in materia di Tutela e sicurezza del lavoro

LEP	Standard di servizio	Livello standard
Diritto alla fruizione dei servizi dei centri per l'impiego, accessibilità in un determinato intervallo di tempo di percorrenza	Accessibilità	Minuti
	Popolazione attiva	%
	Differenza tra forza lavoro e occupati	%
	Tipologia di servizi per utente	n.

È importante che i LEP vengano definiti in modo generale con riferimento alle prestazioni / diritti da tutelare esplicitando, al tempo stesso, un criterio generale di misurazione delle prestazioni in modo da poter identificare successivamente gli standard di servizio da utilizzare per la definizione dei costi e dei fabbisogni standard. Emerge, quindi, un orientamento favorevole a una determinazione dei LEP che rifugga da un eccessivo grado di dettaglio, evitando così il rischio di un sostanziale riaccentramento e irrigidimento del bilancio dello Stato. Nonostante ciò, è importante che congiuntamente ai LEP si definisca anche il criterio generale di misurazione e definizione degli standard di servizio, al fine di non lasciare indeterminato il passaggio successivo di valutazione dei costi e dei fabbisogni standard in linea con i vincoli di bilancio.

La definizione delle prestazioni LEP dovrà, quindi, rispettare dei requisiti strettamente funzionali alla concreta implementazione dei fabbisogni standard associati alla loro attuazione, basata su opportune analisi quantitative dei relativi oneri sostenuti dalle amministrazioni a livello territoriale. Pertanto, le prestazioni LEP dovrebbero essere espresse con riferimento a entità quantitative e/o qualitative misurabili e reperibili con sufficiente facilità e tempestività, riducendo o escludendo la necessità di sviluppare specifiche indagini. Al tempo stesso le prestazioni LEP dovrebbero risultare tendenzialmente rispettabili da parte di tutti o quasi i soggetti erogatori, anche attraverso fasi successive di specificazione dei livelli standard di servizio. Da ultimo, è opportuno che le prestazioni LEP siano direttamente riconducibili a dati finanziari che riguardano le spese mediamente sostenute dallo Stato e dagli altri livelli di governo su scala territoriale, nel corso degli ultimi anni.

È importante sottolineare che l'esigenza di misurabilità non limita la definizione dei LEP solo per le funzioni collegate alla erogazione di servizi diretti alla persona con un *output* individuale misurabile. Per le funzioni dove l'*output* non sia agevolmente misurabile, il criterio di misurazione potrebbe essere parametrato a variabili indirettamente correlate all'*output* non misurabile, quali ad esempio: l'*input* di risorse necessario per finanziare tali funzioni, opportunamente standardizzato sulla base dei rilevanti fattori strutturali di contesto; il numero di beneficiari; elementi qualitativi e/o legati al contesto che genererebbe la domanda del servizio.

Approfondendo i criteri di individuazione dei metodi di misurazione da affiancare, in via subordinata, alla primaria identificazione delle prestazioni, il primo ambito è quello della definizione della platea dei beneficiari. In particolare, è prioritario dividere le funzioni/servizi rispetto a due tipologie di beneficiari: da un lato i servizi

che si rivolgono in modo indistinto all'intera popolazione (per esempio: garantire accessibilità ad un servizio oppure assicurare determinati standard qualitativi), in questo caso la platea viene identificata con tutta la popolazione residente, oppure con determinate fasce della popolazione residente; dall'altro lato i servizi che invece si rivolgono ad un "gruppo *client*" specifico che deve esplicitare una domanda diretta per usufruire del servizio, in questo caso il numero dei potenziali beneficiari diventa già una prima misura del livello di servizio da dover garantire.

Il passo successivo verso la definizione dei criteri di misurazione è la ricognizione del livello dei servizi storici, sia complessivo che per ambito regionale. Per ogni prestazione LEP bisognerà verificare se esistono già degli standard di servizio, più o meno dettagliati e se tutti o una parte di questi standard possono essere identificati come un criterio di misurazione. Nei casi in cui vengano acquisiti gli standard esistenti come criterio di misurazione, la misurazione dei LEP sarà "implicitamente" legata alla spesa storica allocata sui territori a fronte degli attuali criteri di finanziamento. In questo caso, quindi, il riconoscimento degli attuali standard di servizio sui vari territori a legislazione vigente identifica il livello di servizio che oggi lo Stato è in grado di garantire.

A seconda dei criteri di misurazione degli standard di servizio, quindi, si possono identificare in generale le seguenti categorie di LEP: quantitativi, che incidono prevalentemente sul livello del fabbisogno in termini di *output*, *input*, oppure identificano direttamente il numero di beneficiari; qualitativi e/o procedurali, che incidono prevalentemente sul costo standard delle prestazioni.

Con riferimento al rapporto tra LEP e vincoli di bilancio, se si esula dall'eventualità di innovazioni legislative che amplino l'attuale ventaglio dei diritti e delle prestazioni, il percorso logico sin qui sviluppato mostra come il tema del rispetto dei vincoli di bilancio risulti, in via generale, disgiunto dalla mera definizione dei LEP e dall'identificazione della tipologia di standard per la misurazione delle prestazioni sul territorio. Il modo con cui i LEP incidono sugli equilibri di bilancio si concretizza, invece, nel momento della definizione dei parametri con i quali si determinano i livelli di servizio standard. Sarà il decisore politico, quindi, a decidere quale livello standard garantire, compatibilmente con l'ipotesi di vincolo di bilancio chiuso, oppure facendo leva sull'ampliamento delle risorse. Cruciale, in questa fase, è il processo di valutazione del fabbisogno standard.

Per le funzioni che, senza ambiguità, sono incluse nel perimetro LEP, le tecniche di determinazione dei fabbisogni standard che si sono evolute a partire dal 2013, anno di prima applicazione in ambito comunale, propongono un modello di stima che tiene conto direttamente del livello delle prestazioni erogate sulla base delle seguenti equazioni (1a) e (1b):

$$\text{Fabbisogno standard} = \text{costo standard} \cdot \text{standard di servizio} \quad (1a)$$

$$\text{Costo standard} = f(\text{contesto socio-economico, popolazione, elementi qualitativi delle prestazioni}) \quad (1b)$$

Questo impianto metodologico vede il fabbisogno direttamente collegato agli standard di servizio valorizzati a costo standard. Il costo standard, a sua volta, è misurato in funzione del contesto socioeconomico e della popolazione di riferimento, inoltre può essere legato ad elementi qualitativi delle prestazioni. Questa impostazione offre una soluzione tecnica che consente ai decisori politici di legare direttamente il fabbisogno standard ai LEP, indicando quale debba essere il livello standard dei servizi da considerare nella formula di determinazione del fabbisogno.

## **Approfondimento: la selezione delle materie di cui all'art. 116 comma 3 e le tipologie dei livelli essenziali delle prestazioni**

*A cura di Gianfranco Cerea e Francesco Porcelli*

### **- La selezione delle materie di cui all'art. 116 comma 3 e le tipologie dei livelli essenziali delle prestazioni:**

Le analisi condotte dai sottogruppi hanno approfondito le evidenze della normativa con il fine ultimo di identificare l'esistenza dei presupposti per il riconoscimento delle prestazioni associabili a livelli essenziali.

I diversi passaggi delle analisi possono essere riassunti nello schema riportato nella Figura 1, che riproduce un percorso logico che, dall'identificazione dei LEP, diversi in base alla prestazione che racchiudono, arriva alla definizione della spesa.

Un primo elemento di distinzione fra le diverse materie trova fondamento nella natura del rapporto fra prestazioni, benefici e territori.

Dal punto di vista della responsabilità istituzionale, inquadrando la definizione dei LEP nell'alveo del federalismo fiscale, **la determinazione dell'effettiva prestazione va attribuita al livello di governo sul cui territorio si esauriscono i relativi benefici.**

In linea con i principi generale del federalismo fiscale in tema di possibile decentramento dell'attività pubblica, non potrebbero essere considerate oggetto di possibile devoluzione, su scala locale/regionale, le prestazioni i cui effetti risultano del tutto indipendenti dalla collocazione territoriale delle prestazioni stesse, in quanto rilevanti su scala nazionale o globale. Il classico esempio, che giustifica in questi casi la conseguente competenza esclusiva del governo centrale, è quello della difesa militare e più in generale della quasi totalità delle materie elencate al comma 2 dell'art.117<sup>1</sup>. Sono queste le casistiche riconducibili alla categoria dei *beni pubblici nazionali*.

Sono invece in linea di principio decentrabili su scala locale, materie e prestazioni associate a limitati effetti di traboccamento (o esternalità) lungo i confini delle diverse giurisdizioni e caratterizzate da benefici che ricadono sul territorio di competenza della pubblica amministrazione responsabile della decisione di merito sulla prestazione stessa, della sua erogazione e del relativo finanziamento. È la categoria dei *beni pubblici locali*.

Nella generalità dei casi è comunque ricorrente la presenza di interventi che si collocano in una posizione intermedia fra i beni pubblici nazionali e i beni pubblici locali. In particolare l'esercizio di molte materie risulta potenzialmente associato a benefici che travalicano la dimensione locale: le esternalità. Il caso estrema divaricazione tra luogo di produzione e di beneficio si verifica, ad esempio, per le ricadute della ricerca scientifica, di talune politiche ambientali o della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia<sup>2</sup>.

La ricorrente presenza delle esternalità, ovvero la convivenza di benefici locali e di benefici su area vasta e nazionale, colloca molte delle materie di cui all'art. 116 comma 3 in una posizione virtualmente intermedia fra le due citate categorie di beni pubblici, tale cioè da richiedere che la loro devoluzione ai poteri locali debba essere inevitabilmente accompagnata da condizionalità, individuate dal potere centrale e funzionali alla tutela dell'interesse nazionale.

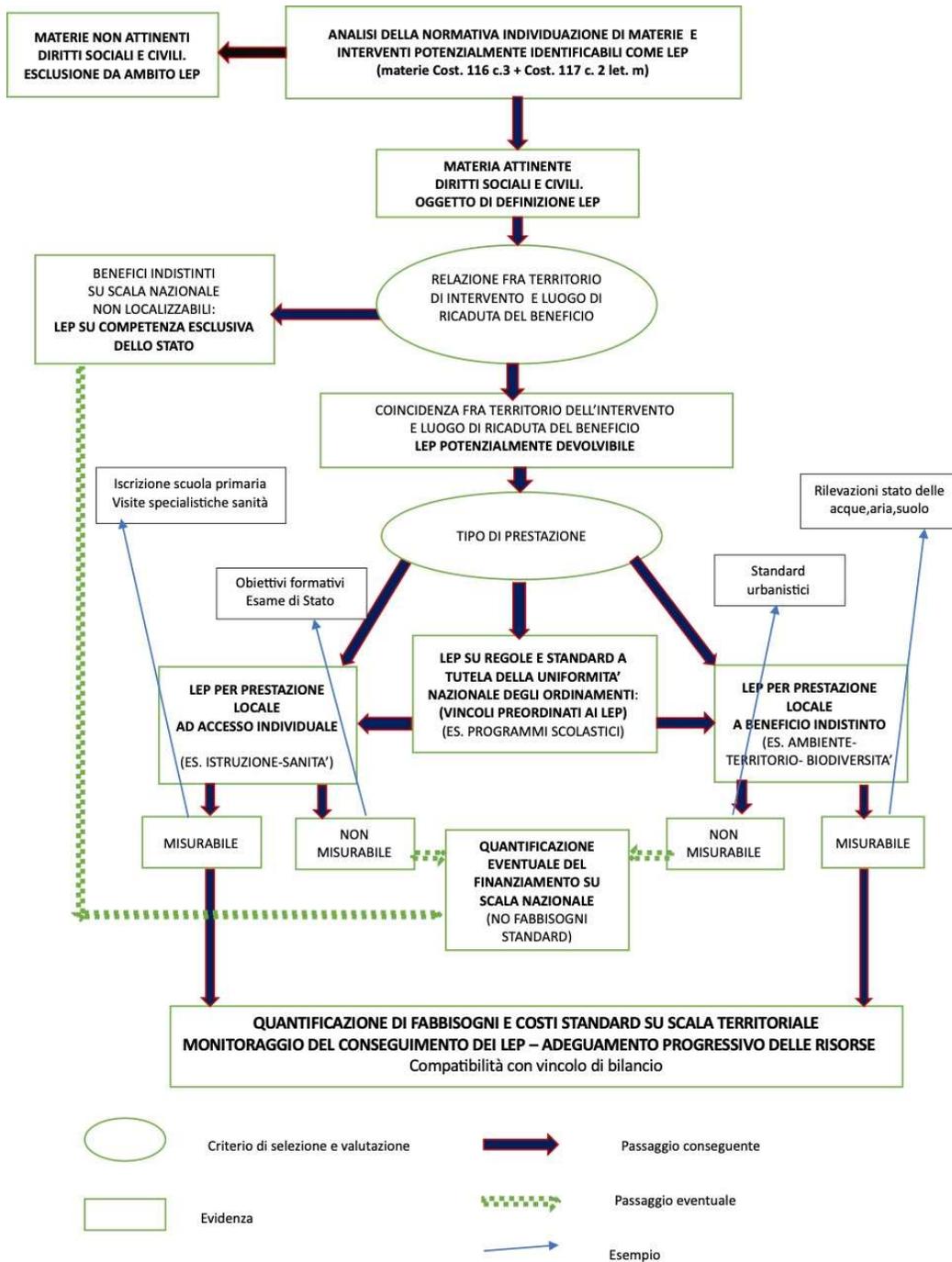
---

<sup>1</sup> Sono escluse quelle menzionate all'art. 116 comma 3

<sup>2</sup> Nel caso dell'energia le ricadute locali possono essere anche di segno negativo.

Sulla base di queste considerazioni, anche la definizione dei LEP deve tenere conto della necessità di coniugare l'autonomia dei poteri decentrati con la natura articolata dei benefici territoriali, la salvaguardia dell'unità nazionale degli ordinamenti e la quantificazione di adeguate risorse finanziarie, la cui dimensione territoriale sia equa e rispettosa del principio di efficienza. Il comma 791, dell'art.1, della legge 197/2022, aggiunge poi alle funzioni dei LEP anche il perseguimento del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali” da conseguire quantificando una “soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali”.

**Figura 1. La selezione delle materie di cui all'art.116 comma 3 e l'individuazione dei LEP**



Ne discende che si può discorrere di **LEP, soprattutto ai sensi di quanto previsto al comma 791, dell'art.1, della legge 197/2022**, quando ricorrono tutte le seguenti quattro condizioni:

1. rientra fra le materie che presentano prestazioni potenzialmente differenziabili sul territorio;
2. è inerente ai diritti civili e sociali;
3. è quantificabile, su scala territoriale, in termini di prestazioni e di mezzi per soddisfarlo;
4. la prestazione è associabile ad un conseguente finanziamento definito su scala territoriale.

Richiamando quanto è stato prima riconosciuto in merito agli interventi con esternalità, la determinazione del LEP va anche necessariamente associata al richiamo delle prescrizioni normative poste dallo Stato a salvaguardia dell'unità nazionale degli ordinamenti. Queste ultime prescrizioni normative devono essere considerate come preordinate rispetto al LEP cui sono collegate e possono a loro volta essere qualificate come **LEP con carattere di cornice o vincolante (LEP di tipo regole)**.

Facendo poi riferimento alle diverse modalità utilizzabili per la quantificazione delle prestazioni, sono individuabili le seguenti tipologie di LEP:

1. **LEP** associati a prestazioni **standardizzabili**, perché associati a servizi che vengono erogati in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono quantificati per standard ottenuti elaborando statisticamente dati dello specifico fabbisogno e degli eventuali fattori condizionanti a livello territoriale (istruzione, sanità, tutela del lavoro);
2. **LEP** associati a prestazioni **storicamente legate al territorio**, erogate in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono sostanzialmente **riconducibili a consolidate dotazioni di patrimoni e infrastrutture** presenti sui singoli territori (beni culturali e musei);
3. **LEP** associati a prestazioni rivolte al **riequilibrio infrastrutturale**, di natura *tantum* e relative spese in conto capitale, i cui fabbisogni possono essere quantificati solo avendo a disposizione una misura della dotazione infrastrutturale esistente e del gap infrastrutturale da colmare;
4. **LEP** associati a prestazioni volte al **conseguimento di obiettivi pluriennali**, espressi in termini di soglie desiderate di risultato, che comportano sia spese correnti e che in conto capitale (servizi e infrastrutture), i cui fabbisogni sono individuabili come gap rispetto alla situazione esistente nei diversi territori (asili nido – interventi ambientali).

Una distinta fattispecie riguarda infine prestazioni, qualificate come LEP, che però non possono essere collegate ad una dimensione quantitativa e misurabile della prestazione stessa. Si tratta spesso di entità definite dalle disposizioni normative rientranti fra quelle che fanno da cornice vincolante a prestazioni LEP più complesse. In altri casi sono invece l'elemento principale che caratterizza una specifica prestazione. I LEP che rientrano in questa fattispecie possono essere identificati come **LEP di natura qualitativa e tendenzialmente non misurabili**.

In sede di identificazione dei livelli di spesa, per le prestazioni più semplici, lo specifico fabbisogno può essere quantificato come diretta conseguenza dei fattori che definiscono lo specifico LEP. Per quelle più complesse, generalmente il risultato finale identifica un unico fabbisogno, frutto del concorso più componenti LEP che, a loro volta, possono essere oggetto di specifica quantificazione, oppure caratterizzarsi come fattori, anche qualitativi, che condizionano la determinazione del LEP a cui in ultima analisi si riferiscono. In altri casi, dove il legame diretto tra LEP e la spesa non è identificabile per carenza di dati o scarsa misurabilità delle prestazioni, anche a causa della multidimensionalità dei servizi offerti, i LEP potrebbero operare come criterio di monitoraggio a valle della attività pubblica a fronte di una definizione dei fabbisogni di spesa ancorata a driver generici come la popolazione potenzialmente beneficiaria del servizio o, ancora, aspetti generali del contesto socio-economico del territorio.

## **Procedura per una stima quantitativa dei LEP e utilizzo per il riparto delle risorse finanziarie**

*Leonzio Rizzo e Francesco Porcelli - 3 ottobre 2023*

IL CLEP come sappiamo ha il compito di individuare i LEP e definire un criterio di misurazione che possa poi essere utilizzato per il calcolo dei fabbisogni finanziari delle varie regioni. Per questo motivo la misurabilità è una condizione necessaria affinché si possa parlare di LEP.

Una volta individuati i LEP è quindi necessario procedere ad una quantificazione delle risorse necessarie alla loro implementazione sulla base dei criteri di misurazione proposti in sede di definizione degli stessi LEP.

Garantire livelli essenziali delle prestazioni definiti dai vari gruppi di lavoro equivale a definire degli standard minimi da cui non si può prescindere. Questi standard vanno garantiti rispetto all'output del servizio erogato associato alla prestazione di riferimento.

A titolo puramente esemplificativo, il LEP più generale che dovrebbe essere garantito per la materia istruzione, con riferimento al primo ciclo, è una formazione minima uniforme sul territorio nazionale. Il conseguimento del LEP potrebbe essere verificato ad esempio con la misurazione dei livelli di apprendimento, si potrebbe pretendere che gli allievi della scuola elementare dopo la conclusione del ciclo di studi debbano tutti essere in grado di svolgere un tema con non più di 4/5 errori di sintassi o un problema di matematica con non più di 2/3 errori etc.

Per raggiungere questo output che garantisce il rispetto del LEP (formazione minima uniforme) potrebbe essere necessario finanziare una quantità di input non uniforme sul territorio a causa delle specificità economico-sociali delle diverse zone. A puro titolo di esempio consideriamo una ipotetica nazione composta da tre regioni: la regione A molto periferica e degradata dove sono necessari 5 assistenti sociali per classi, 4 maestri di sostegno oltre ai maestri normalmente impiegati in una classe che ipotizziamo essere 3 tutti a tempo pieno (36 ore settimanali). Vi è poi una regione B dove gli assistenti sociali necessari sono 2, i maestri di sostegno 2, oltre ai 3 maestri standard di cui uno a tempo pieno (quindi due lavorano 18 ore e uno 36 ore settimanali). Abbiamo, poi, un terzo caso caratterizzato da una regione C ad alto livello di benessere socio-economico in cui non sono necessari assistenti sociali, vi è un maestro di sostegno e tutti e 3 i maestri lavorano 18 ore a settimana.

Nel tradurre il LEP uniforme (output) in risorse finanziarie, una volta definito il criterio di misurazione, il primo passaggio è quello di definire di quanto input fisico ognuna delle tre realtà ha bisogno (Tabella 1), il secondo passaggio è quello di prezzare questi input e fare successivamente una somma pesata con i prezzi per ogni comunità. Sulla base dei LEP e dei criteri di misurazione individuati dal CLEP. Il lavoro di traduzione in valori finanziari sarebbe compito del MEF e i ministeri competenti.

In alcuni casi può essere complesso definire una relazione diretta tra input e output, oppure gli output non sono facilmente individuabili, allora si può ricorrere ad una semplificazione andando a legare gli input necessari alle caratteristiche del territorio. Ad esempio, se non fosse fattibile una misurazione diretta dei livelli di apprendimento, il fabbisogno finanziario potrebbe essere graduato rispetto ad alcuni indicatori di benessere socioeconomico come il numero di famiglie con minori e un reddito inferiore ad una certa soglia, oppure il grado di abbandono scolastico ecc.

Dal punto di vista numerico, per esempio, se si ipotizza che il costo lordo annuo di un assistente sociale è 35000 euro, quello dei maestri di sostegno di 26000 euro e il costo orario lordo dei maestri titolari è di 15 euro è possibile tradurre in fabbisogno finanziario le risorse fisiche contenute nella tabella 1. In particolare, ad esempio si ottiene che per finanziare una classe nella regione A in un anno occorrono 175000 euro per gli assistenti sociali, 104000 euro per i maestri di sostegno e più di 77000 euro per i maestri titolari, per un totale di poco più di 356 mila euro. Con la stessa procedura si ottengono le risorse totali per finanziare la regione B e C. Nel primo caso sono necessari 186 mila euro. Nel secondo poco più di 77 mila euro. Il totale delle risorse necessarie per finanziare questa ipotetica nazione formata da tre regioni ed una sola classe per comune è di poco più di 621 mila euro.

Tuttavia, potrebbe verosimilmente succedere che le risorse disponibili siano inferiori a quelle necessarie a soddisfare i LEP definiti nella tabella 1 e monetizzati nella tabella 2. Le risorse disponibili, ad esempio, potrebbero essere 500 mila non 621 mila. In questo caso l'unica soluzione è quella di normalizzare ad 1 i numeri che compaiono nella colonna 4 della tabella 2, ovvero si divide ogni elemento della colonna 4 per il totale complessivo delle risorse che servono per finanziare i LEP (621400). Si ottengono così dei coefficienti (colonna 2 della tabella 3), che ci dicono di quante risorse ha bisogno una regione in relazione al totale delle risorse disponibili per soddisfare i LEP nel caso in cui queste siano pari 621400.

Questi coefficienti possono essere utilizzati per raggiungere un second best, nel caso in cui non siano disponibili i 621400 euro. Infatti, in tal caso, la distribuzione delle risorse disponibili può essere fatta, utilizzando i coefficienti della colonna 2 di tabella 3. Se sono disponibili ad esempio 500 mila euro, per ripartirli in base al fabbisogno LEP si moltiplica ogni coefficiente della colonna 2 di tabella 3 per 500 mila e si ottiene quindi il riparto contenuto in colonna 3 della tabella 3.

Nessuna regione otterrà le risorse necessarie a finanziare il raggiungimento pieno dei LEP sul territorio nazionale, ma ogni comunità riceverà una quota di 500 mila in proporzione al fabbisogno definito dalla procedura CLEP.

Tabella 1: Input definiti dal CLEP per arrivare ad output minimo uniforme

	assistenti sociali	maestri di sostegno	ore effettuate dai maestri
colonne	(1)	(2)	(3)
Regione A	5	4	108
Regione B	2	2	90
Regione C	0	1	72
	7	7	270
costo	35000	26000	15 orario

Tabella 2: Risorse finanziarie necessarie al conseguimento dei LEP

	assistenti sociali	maestri di sostegno	ore effettuate dai maestri	Totale
colonne	(1)	(2)	(3)	(4)
Regione A	175000	104000	77760	356760
Regione B	70000	52000	64800	186800
Regione C	0	26000	51840	77840
Totale	245000	182000	194400	621400

Tabella 3: Rimodulazione dell'allocazione delle risorse in base alle disponibilità di bilancio in proporzione ai fabbisogni finanziari definiti nella tabella 2: i LEP potranno parzialmente essere soddisfatti.

	totale	coefficienti	riparto di 500000
colonne	(1)	(2)	(3)
Regione A	356760	0,57	287061
Regione B	186800	0,30	150306
Regione C	77840	0,13	62633
Totale	621400	1,00	500000

**Stelio Mangiameli**

## **Nota per il Clep n. 6 – Governo del territorio.**

Sommario: 1. La definizione dommatica di “prestazione” e l’individuazione dei “livelli essenziali”. – 2. I LEP definiti dal legislatore sulla P.A. e il metodo interpretativo. – 3. I Lep e l’interpretazione della materia “governo del territorio”. – 4. I Lep inerenti al governo del territorio e la sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 2012. – 5. I Lep inerenti al governo del territorio e la potestà legislativa regionale.

**1. La definizione dommatica di “prestazione” e l’individuazione dei “livelli essenziali”.** – La Costituzione, all’art. 117, comma 2, lett. *m*), affida alla competenza esclusiva dello Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>1</sup>; inoltre, all’art. 120, comma 2, dispone che “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (...) quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”.

Competenza esclusiva statale e potere sostitutivo, entrambi conformativi di quella unità giuridica ed economica necessaria a mantenere i diritti di cittadinanza entro una estensione e una variabilità accettabile, alla luce del principio di eguaglianza e di libertà, fanno riferimento ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Se scomponiamo questa espressione ci avvediamo immediatamente che il nodo principale è dato dalla nozione di “prestazione”, mentre il “livello essenziale” costituisce il minimo, sotto il quale risulterebbero pregiudicati i diritti di libertà (civili) e i diritti sociali garantiti dalla Costituzione.

Rispetto alla realizzazione dei diritti costituzionali dei cittadini, che cosa si deve intendere per “prestazione”, in relazione al compito di servizio svolto dalla pubblica amministrazione?

Dal punto di vista dommatico, la nozione di prestazione si riferirebbe alla cessione di beni e servizi pubblici (divisibili) da parte dell’Amministrazione (o, per essa, di soggetti privati titolati) ai singoli cittadini, i quali, anche se contribuiscono al costo del bene o del servizio pubblico, non lo remunerano interamente e, pertanto, determinano un onere a carico della finanza pubblica<sup>2</sup>.

Infatti, tutte le volte che il cittadino paga beni e servizi pubblici con un prezzo che remunera i costi di produzione del bene o del servizio, secondo le regole di mercato – irrilevante se il soggetto produttore o erogatore sia una pubblica amministrazione o un privato – non si determina un onere a carico della finanza pubblica, per cui non sussiste neppure la necessità di fissare un livello essenziale della prestazione; al di là dell’accesso al mercato da parte dei cittadini per l’acquisto di beni e servizi, il livello essenziale è determinato dal bisogno personale dell’individuo in connessione con la sua capacità economica.

Facciamo degli esempi. Per i servizi liberalizzati: acqua, gas, elettricità, telecomunicazione, i diritti di libertà o i diritti sociali connessi possono dirsi garantiti dall’accessibilità per i cittadini alle

---

<sup>1</sup> La disposizione costituzionale richiamata indica una materia di competenza legislativa esclusiva che preclude fonti legislative regionali. Secondo l’orientamento prevalente le voci enumerate del riparto delle competenze legislative, oltre ad assegnare ad una determinata fonte un campo materiale, richiedono che la fonte cui si rinvia debba effettivamente occuparsi della materia. Questo porterebbe ad affermare che per ogni materia enumerata la Costituzione abbia istituito una riserva di legge. La problematica del rapporto tra le materie delle enumerazioni e l’istituto della riserva di legge non è affatto semplice e scontata: dandosi ipotesi di vera e propria riserva di legge, oppure di preferenza di legge. Quanto poi ad ammettere che si tratti di riserva di legge vera e propria, resta comunque complesso da definire la natura stessa della riserva di legge (assoluta, relativa, rinforzata).

<sup>2</sup> V., in proposito, il recente contributo di G.M. Napolitano, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? la legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, 2023, 1, 51 ss.

relative prestazioni. La connessione alla specifica rete determina la soddisfazione del diritto con la fruizione/erogazione del servizio. Il prezzo pagato dall'utente, per l'allaccio e per il consumo, è a condizione di mercato e non ha un rilievo ex art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

Vi sono, poi, sicuramente beni e servizi che vedono una contribuzione dell'utente, si pensi alle tasse scolastiche e universitarie o ai ticket per i farmaci, analisi cliniche e le visite sanitarie specialistiche. Il privato eroga delle somme che non corrispondono affatto al costo del bene o del servizio e, perciò, la sua contribuzione non esclude il regime amministrativo della prestazione e l'onere a carico della finanza pubblica. In questa ipotesi siamo nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

Così come siamo sempre nel regime dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, in tutti quei casi di beni e servizi pubblici di carattere universale cui i cittadini accedono in assoluta gratuità, essendo i relativi costi posti interamente a carico della finanza pubblica.

Un'ultima precisazione appare necessaria. Nulla impedisce che le prestazioni concernenti i diritti di libertà e i diritti sociali, che rientrano nel regime dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, oltre che in regime amministrativo siano erogati anche a condizioni di mercato. Infatti, non si può escludere che beni e servizi pubblici erogati dalla pubblica amministrazione per soddisfare pretese giuridiche (diritti) dei cittadini, con oneri a carico della finanza pubblica, siano, in realtà, acquisiti e/o erogati a condizione di mercato e che i cittadini preferiscano questi a quelli. Gli asili nido, la scuola o l'Università privata, la visita medica privata, le analisi cliniche effettuate a pagamento, ecc., sono gli esempi di questa possibilità che non ha alcuna relazione con il regime dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione.

L'opzione a favore del mercato, rispetto alle prestazioni erogate in via amministrativa, può essere una scelta del cittadino, che disponendo di capacità economica, decida di destinare parte del proprio reddito a servizi offerti da privati e di contribuire con il pagamento delle imposte all'erogazione dei medesimi servizi in regime amministrativo a favore di altri cittadini.

Tuttavia, l'opzione a favore del mercato può dipendere dal livello essenziale fissato, che può essere determinato dalla legislazione, oppure dalla capacità organizzativa dell'amministrazione competente; in entrambi i casi, il livello essenziale reale delle prestazioni è pur sempre il frutto di una congiuntura organizzativa della pubblica amministrazione e della sua capacità finanziaria.

Al primo genere possiamo ascrivere il caso dell'impossibilità di accedere al servizio degli asili nido pubblici in ragione dell'ISEE, per cui il legislatore ha stabilito che al di sopra di una certa soglia di reddito non si ha proprio diritto ad una prestazione amministrativa erogata a carico della finanza pubblica e il cittadino deve soddisfare la propria pretesa attraverso il mercato, essendo la sua condizione al di sopra del livello essenziale<sup>3</sup>.

Nel secondo genere possiamo fare rientrare le liste di attesa per esami diagnostici di una particolare importanza e dal costo elevato. Il livello essenziale qui dipende dalla dimensione della

---

<sup>3</sup> Prestiamo attenzione che l'ISEE è un LEP. Infatti, l'ISEE è l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente e rappresenta lo strumento per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari e regolare l'accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie (in moneta e in servizi) erogate dai diversi livelli di governo. È stato oggetto di disciplina legislativa con l'art. 5 del decreto legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214 e diviene LEP **solo con l'art. 2, c.1 del, dpcm 5 dicembre 2013 n. 159** - Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) (1. L'ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, **costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione**, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni. In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE).

rete pubblica di diagnostica, anche dal punto di vista della prossimità, rispetto alla domanda di prestazioni. Infatti, quando una richiesta di prestazione non è capiente nella rete, non rimane che rivolgersi al mercato, sempre che le condizioni economiche del paziente lo consentano; altrimenti, pur affermandosi l'universalità dell'accesso al servizio pubblico, di fatto, per il paziente meno abbiente, il livello essenziale determinato dalla dimensione della rete equivale alla negazione del diritto vantato, che non sarebbe affatto garantito.

La Corte costituzionale ha considerato questi aspetti problematici dei LEP proprio in una recente decisione (la sentenza n. 71 del 2023), in relazione al fondo di solidarietà comunale (FSC) e alla materia degli asili nidi.

L'utilità della nozione dommatica di "prestazione", ai fini dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., appare rilevante per colmare le lacune della legislazione statale in ordine alla fissazione dei livelli essenziali e ai relativi oneri finanziari, sia storici, sia adeguati ai costi e ai fabbisogni standard.

Questa definizione, in via ricognitiva, è utile ad individuare le prestazioni pubbliche rilevanti ai fini indicati, distinguendo così "materie LEP" e "materie non LEP", nell'ambito di quelle enumerate dall'art. 117, comma 3, Cost. Tracciato, infatti, il quadro dommatico della nozione di prestazione e di livello essenziale, si dovrebbe dedurre che solo le materie che si estrinsecano dal punto di vista amministrativo in funzioni prestazioni (beni e servizi) a carico della finanza pubblica sono da considerare come materie LEP, mentre le altre materie le cui funzioni non sono rivolte alla produzione di beni e servizi pubblici rientrerebbero nel novero delle "materie non LEP". In tal senso, alle prime e solo alle prime, bisognerebbe dedicare attenzione dal punto di vista dell'analisi economica e delle politiche perequative<sup>4</sup>.

Tuttavia, per quanto utile e apprezzabile possa apparire l'impiego della nozione dommatica di "prestazione", questo non esaurisce la problematica dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

**2. I LEP definiti dal legislatore sulla P.A. e il metodo interpretativo.** – L'applicazione del metodo dommatico serve per andare alla ricerca di quei beni e servizi pubblici – secondo le caratteristiche indicate – che, concernendo i diritti civili e sociali, meritano la determinazione del LEP.

Senonché, la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" spetta al legislatore statale e nella legislazione si rinvencono diverse disposizioni che nel tempo hanno qualificato LEP situazioni particolari.

Un caso del genere è dato dalla legge n. 240 del 2010 che all'art. 5, comma 1, lett. d), disponeva la delega legislativa per la "revisione, in attuazione del Titolo V della parte II della Costituzione, della normativa di principio in materia di diritto allo studio, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore, e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) erogate dalle università statali". Il successivo comma 6 prevedeva che "Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera d), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) definire i LEP, anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, tali da assicurare gli strumenti ed i servizi, quali borse di studio, trasporti, assistenza sanitaria, ristorazione, accesso alla cultura, alloggi, già disponibili a legislazione vigente, per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti dell'istruzione superiore e rimuovere gli

---

<sup>4</sup> A tal riguardo, si ricorda che la legge n. 42 del 2009 e il D. Lgs. n. 68 del 2011 individuavano solo quattro materie LEP, ed esattamente: a) *sanità*; b) *istruzione*; c) *assistenza*; d) *trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale*, anche se non escludeva la possibilità di individuare *ulteriori materie (LEP) individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009*. Sostanzialmente l'elenco delle materie LEP è stato rimesso alla "legge statale", che "disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni". E, tal riguardo, si prevede che "fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale".

ostacoli di ordine economico, sociale e personale che limitano l'accesso ed il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi”.

Il D. lgs. n. 68 del 2012, attuativo della delega e recante la “Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio”, all’art. 4, co. 2 afferma che “i destinatari dei LEP sono gli studenti iscritti ai corsi (...) che rispondono ai requisiti di eleggibilità di cui all'articolo 8; inoltre, all’art. 6, co. 2, definisce la prestazione nell’erogazione della borsa di studio (“Per gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, in possesso dei requisiti di eleggibilità di cui all'articolo 8, il conseguimento del pieno successo formativo di cui al comma 1 è garantito attraverso l'erogazione della borsa di studio, ai sensi dell'articolo 7, comma 2”). A ciò si aggiunga che l’art. 7, co. 1, afferma che, “al fine di garantire l'erogazione dei LEP in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, la determinazione dell'importo standard della borsa di studio tiene in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari” e che “la concessione delle borse di studio è assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità di cui all'articolo 8, nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del Ministero a legislazione vigente; infine, al comma 7 del medesimo articolo, si dispone che “l'importo della borsa di studio è determinato con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari”, e che “con il medesimo decreto sono definiti i criteri e le modalità di riparto del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio” ed altresì che “con il medesimo decreto sono definiti i requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio”.

Va poi osservato che non essendo stato adottato il decreto ministeriale, che avrebbe dovuto essere aggiornato con cadenza triennale, la revisione della normativa sul diritto allo studio è stata resa inefficace.

Questo modo di procedere, cioè fare dipendere l’efficacia di norme legislative dalla attuazione in via amministrativa, in presenza di una riserva di legge, è stato ampiamente giustificato dalla Corte costituzionale, anche se può presentare diversi inconvenienti costituzionali, a cominciare dalla mancata concretizzazione dei LEP, in assenza di attuazione, o dalla diversa tutela ammessa nei confronti delle leggi, rispetto a fonti subordinate e ad atti amministrativi generali.

In sostanza ci troviamo di fronte ad una materia in cui la disciplina normativa che impone comportamenti soprattutto alla pubblica amministrazione e dai quali discende la possibilità per i cittadini di vedere soddisfatti determinate pretese (determinati diritti), risulta del tutto inefficace per la mancata attuazione proprio da parte della stessa pubblica amministrazione.

Si rivelano, perciò, molto più efficaci quei casi in cui il nostro legislatore, proprio per i comportamenti organizzativi e funzionali della pubblica amministrazione, abbia enucleato livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, a norma dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione; e, in questo caso, la definizione dommatica della nozione di “prestazione” cede rispetto all’interpretazione della legislazione statale cui spetta la competenza di cui alla lettera m), allorquando questa determina i *livelli essenziali delle prestazioni*.

Si prenda ad esempio la normativa sulla trasparenza amministrativa, dettata dal Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con il nuovo titolo “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, attribuito dall’art. 1, comma 1, del D. Lgs. n. 97 del 2016.

L’art. 1, al comma 3, dispone: “*Le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell’articolo 48<sup>5</sup>, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della*

---

<sup>5</sup> L’art. 48, comma 1, affida all’Autorità nazionale anticorruzione la definizione non dei LEP, bensì semplicemente dei “criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione ‘Amministrazione trasparente’”.

corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione”.

In questa ipotesi, il LEP è definito dalle disposizioni legislative e non da future disposizioni o atti subordinati e concretizzato direttamente da queste e la prestazione posta a carico della pubblica amministrazione consiste in un comportamento modale che assicuri il soddisfacimento di determinati diritti dei cittadini, quale appunto è il diritto ad una buona amministrazione. La prestazione dovuta, in termini di livello essenziale, è perciò data dal modello organizzativo della PA, con i relativi costi posti a carico della finanza pubblica, che si riverbera come una vera e propria prestazione individuale ogni qual volta un cittadino utilizza e beneficia degli strumenti della trasparenza amministrativa.

Si tratta, in realtà, di un LEP alquanto particolare, perché non coincide con la semplice erogazione di un bene o di un servizio pubblico, quanto piuttosto di una attività amministrativa conformata in un certo modo dalla legge.

Non lontano da questa configurazione dei LEP si trovano alcune previsioni legislative che hanno un certo rilievo per la materia “governo del territorio”.

In particolare, l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, ss.mm.ii., nel definire l'ambito di applicazione delle disposizioni della legge, affermando che si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali e, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative, ha dotato di carattere generale le disposizioni di cui agli articoli 2-bis (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento), 11 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento), 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni) e 25, commi 5, 5-bis e 6 (sulle Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi), nonché quelle del capo IV-bis (relativo a: Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso), nel senso che queste si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche. Il medesimo art. 29 ha disposto altresì che “Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge” (comma 2). Si tratterebbe, perciò, di principi generali dell'ordinamento, fissati in modo positivo e non desunti per sussunzione, e che – come tale – riguarderebbero anche il legislatore regionale speciale e ordinario.

Tuttavia, il legislatore statale, dopo avere definito l'ambito di applicazione della legge, anche verso i soggetti portatori di una posizione di autonomia, afferma che “Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti” (comma 2-bis). La previsione di questo comma e dei successivi si deve alla Legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), ancora di recente ritoccato dall'art. 12, comma 1, lettera l), legge n. 120 del 2020.

Si tratta di quella legislazione della crisi che affrontò i problemi economici con misure di liberalizzazione del mercato. Infatti, interagendo con la semplificazione amministrativa si è giunti ad arricchire il quadro complessivo dei LEP rendendolo ancora più complesso, in quanto si è pensato che la semplificazione delle procedure amministrative introdotte in quegli anni, che hanno in parte ribaltato il rapporto tra pubblica amministrazione e amministrato, potesse essere garantito dalla previsione dei LEP definiti nella legge sul procedimento amministrativo.

Anche se la dizione attuale è stata ulteriormente precisata da successivi interventi, era stato previsto che “attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la

presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano" (comma 2-ter come modificato dall'art. 49, comma 4, legge n. 122 del 2010, poi dall'art. 3, comma 1, lettera f), d.lgs. n. 126 del 2016).

È evidente qui anche l'interferenza di queste previsioni con le modifiche alle conferenze dei servizi, articoli 14 e ss. della legge n. 241 del 1990, e la introduzione della segnalazione certificata di inizio attività, di cui al successivo art. 19, che meriteranno una considerazione particolare più avanti.

Si pone qui la domanda in che rapporto stiano i principi generali dell'ordinamento fissati dalla legge n. 241 del 1990, i quali avrebbero un carattere cogente sia per le amministrazioni cui si riferisce direttamente, sia per quelle regionali e locali – sia pure mediate dalle leggi regionali e dai regolamenti di autonomia – e le specifiche *disposizioni della legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione* che sono qualificati come LEP (partecipazione, individuazione del responsabile, termine di conclusione del procedimento, misurazione dei tempi e assicurazione dell'accesso e della durata massima dei procedimenti).

Sembra potersi ritenere che la specificazione aggiunta con la legge del 2020 abbia inteso irrigidire ulteriormente il modello organizzativo delle pubbliche amministrazioni e non rimettere semplicemente allo spontaneo adeguamento da parte del legislatore regionale e delle fonti di autonomia.

In questo contesto, estremamente significativa appare, peraltro, la disposizione che prevede come "Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possano stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, *ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela*" (comma 2-quater), onere che risulta imposto in modo specifico e ulteriore anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sono chiamate ad *adeguare* "la propria legislazione (...), secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione" (comma 2-quinquies).

**3. I Lep e l'interpretazione della materia "governo del territorio".** – Le disposizioni testé richiamate hanno un impatto diretto sulla materia, prevista nell'art. 117, comma 3, Cost., "governo del territorio", la cui estensione è alquanto problematica, in quanto a tutt'oggi nella legislazione non si rinviene una definizione.

La scelta del legislatore costituzionale, pertanto, pone la questione della definizione della materia, anche al fine di circoscrivere l'oggetto d'indagine.

Secondo quanto espresso in altra sede<sup>6</sup> nei cataloghi costituzionali la "voce" non conduce di per sé a una caratterizzazione degli oggetti della competenza, ma si limita ad evocare una parte della realtà su cui può cadere il potere di disciplina della Regione. Pertanto, con l'interpretazione, muovendo dal caso concreto ci si deve avvalere del carattere evocativo dell'enumerazione e giungere alla definizione della materia da applicare nella valutazione della competenza seguendo un *procedimento* svolto con specifici passaggi di comprensione; e, a tal riguardo, in caso di non diretta esplicità del testo della Costituzione, in quanto sarebbe impossibile ricavare la definizione dall'interpretazione delle fonti di grado costituzionale, soccorre l'applicazione del criterio storico normativo, secondo cui nell'insufficienza delle norme (costituzionali), le definizioni legali vanno individuate per "*presupposizione*", in quelle comunemente adottate dalla legislazione ordinaria (statale) precostituzionale. Inoltre, qualora non si ottenga un riscontro diretto, come nel caso del governo del territorio, e diversamente da quanto accadeva con la materia "urbanistica" del vecchio

---

<sup>6</sup> Si rinvia al nostro *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, 93 ss. e 104.

art. 117 Cost., si deve fare ricorso ad una interpretazione sistematica, anzi più esattamente ad una interpretazione “*infrasisematica*”<sup>7</sup>.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha progressivamente delimitato l’oggetto della materia seguendo nei fatti proprio questa metodologia.

Anzitutto, il giudice costituzionale ha affermato che l’urbanistica, non più ricompresa nell’elenco delle materie di cui al nuovo testo dell’articolo 117 della Costituzione, è parte del “*governo del territorio*”; anzi, la materia urbanistica costituisce un contenuto fondamentale della nuova materia, che senza di essa sarebbe ridotta a “*poco più di un guscio vuoto*” (Corte cost. n. 303/2003).

Nella medesima prospettiva, inoltre, la Corte ha poi aggiunto che anche l’ambito materiale costituito dall’edilizia va ricondotto al “*governo del territorio*” (Corte cost. n. 362 del 2003).<sup>8</sup> Successivamente, ha lasciato confluire nella nuova materia “*tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività*” e quindi “*l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio*”. (Corte cost. n. 307 del 2003 – 196 del 2004; nello stesso senso, si vedano le sentenze n. 105 del 2017, n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009).

Infine, una volta delimitato l’oggetto della competenza legislativa concorrente, la stessa Corte ha precisato che “*l’ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell’elemento materiale consistente nell’incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell’elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l’interesse riferibile al ‘governo del territorio’ e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati*” (Corte cost. 383 del 2005).

In tal modo, secondo la ricostruzione ermeneutica della giurisprudenza costituzionale, la materia “*governo del territorio*” si compone di due elementi: uno corrispondente al nucleo tradizionale dell’urbanistica e dell’edilizia, e quindi a due segmenti “materiali”; l’altro, corrispondente al più ampio contenuto delineato dalla Corte costituzionale, che costituisce invece un segmento funzionale della materia<sup>9</sup>.

In conclusione, interpretativamente, anche grazie alle prese di posizione della giurisprudenza costituzionale, la materia “*governo del territorio*” può essere definita come l’insieme delle politiche settoriali che disciplinano l’uso del territorio, e comprende i seguenti ambiti materiali: urbanistica ed edilizia, che ne costituiscono il nucleo essenziale; edilizia sanitaria (per la parte non incidente sulla tutela della salute); edilizia residenziale pubblica (limitatamente alla programmazione degli insediamenti); lavori pubblici ed espropriazione per pubblica utilità (solamente per gli aspetti urbanistico-edilizi); programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e

---

<sup>7</sup> V. per la nozione di “interpretazione infrasisematica” S. Mangiameli, *Giuridificazione dell’“ambiente” e perdita di valore simbolico della “caccia” (intorno alla possibilità di una interpretazione “infrasisematica” delle materie regionali)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990.

<sup>8</sup> Nella sentenza n. 362/2003, la Corte afferma che la formula usata dal legislatore costituzionale “*riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente legislazione ordinaria, l’urbanistica e l’edilizia sono state considerate unitariamente (v. art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80)*”. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l’edilizia è stata tradizionalmente ricondotta alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di urbanistica.

<sup>9</sup> Si segue, per la ricostruzione della materia “governo del territorio”, l’impostazione elaborata da Antonino Iacoviello, ricercatore Issirfa, cui si deve il capito relativo alla materia *de qua* nel volume *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, a cura di S. Mangiameli, A. Ferrara e F. Tuzi, Giuffrè, Milano, 2020.

alle attività produttive (ivi compresa la localizzazione delle reti di impianti); risanamento e conservazione del suolo<sup>10</sup>.

L'aspetto funzionale della materia in questione è dato dall'insieme di finalità da perseguire, ovvero di obiettivi cui ispirare attività di programmazione e pianificazione. Rientrano, perciò, nel governo del territorio le attività di pianificazione, ed in particolare l'attività di pianificazione urbanistica, da intendersi funzionalmente rivolta *“alla realizzazione contenuta di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”*<sup>11</sup>, mediante la programmazione dello sviluppo complessivo e armonico del territorio che tenga conto *“sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione delle comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi – sia di valori ambientali e paesaggistici, sia in definitiva del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione «de futuro» sulla propria stessa essenza”*<sup>12</sup> svolta con la partecipazione delle comunità di riferimento.

I confini, sono invece rappresentati dall'interazione con diverse altre materie di competenza legislativa statale e, in particolar modo, con quella dell'ambiente<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> In ambito statale sono stati fatti diversi tentativi di definizione della materia governo del territorio, ma ad oggi senza successo. Il tema è stato affrontato in occasione dei diversi tentativi di riforma della legislazione urbanistica. Una definizione della materia che sembra tenere conto della giurisprudenza costituzionale si rinviene nel ddl. A.S. 3519 del 2005, non approvato in via definitiva, secondo cui *“Il governo del territorio consiste nell'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione a obiettivi di sviluppo del territorio. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie. 3. La potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali e ad esclusione degli aspetti direttamente incidenti sull'ordinamento civile e penale, sulla difesa, sulle Forze armate, sull'ordine pubblico, sulla sicurezza, sulla tutela dei beni culturali e del paesaggio, sulla tutela della concorrenza, nonché sulla garanzia di livelli uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*. Più efficace sembra la definizione di “governo del territorio” che compare nel disegno di legge elaborato dal Ministero per le Infrastrutture e i trasporti nell'anno 2014, recante *“Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”*, rinvenibile sul sito web istituzionale: l'articolo 1, comma 3, rubricato *“Oggetto e finalità della legge”*, prevede che il *«governo del territorio»* *consiste nella conformazione, nel controllo e nella gestione del territorio, quale bene comune di carattere unitario e indivisibile ... e comprende l'urbanistica e l'edilizia, i programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive, la difesa, il risanamento e la conservazione del suolo*; il medesimo comma 3 prevede ancora che *“le politiche del «governo del territorio» garantiscono la graduazione degli interessi in base ai quali possono essere regolati gli assetti ottimali del territorio e gli usi ammissibili degli immobili – suoli e fabbricati – in relazione agli obiettivi di sviluppo e di conservazione e ne assicurano la più ampia fruibilità da parte dei cittadini”*. Nella più recente legislazione regionale di settore, in diversi casi, compare un tentativo di definizione della materia: l'articolo 2 della l.rg. della Toscana n. 65/2014, recante *“Norme per il governo del territorio”*, definisce il governo del territorio come *“l'insieme delle attività che concorrono ad indirizzare, pianificare e programmare i diversi usi e trasformazioni del territorio, con riferimento agli interessi collettivi e alla sostenibilità nel tempo”* (comma 1); l'articolo 1 della l.rg. dell'Umbria n. 1/2015, recante *“Testo unico governo del territorio e materie correlate”* prevede che ai fini del Testo Unico regionale *“il governo del territorio consiste nel complesso coordinato, organico e sinergico, delle attività conoscitive, regolative, valutative, attuative, di vigilanza e controllo, nonché di programmazione, anche della spesa, riguardanti gli interventi di tutela, valorizzazione ed uso del territorio nelle materie attinenti l'urbanistica e l'edilizia, compresa la disciplina antisismica”*. Per una ricostruzione della normativa statale e regionale riferibile alla materia si rinvia a M. MENGOZZI, *Governo del territorio*, cit., p. 213 e ss.; per un approfondimento sulla legislazione regionale si rinvia a T. BONETTI, A. SAU, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *“le Regioni”*, 4, 2014, pag. 619 e ss..

<sup>11</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2221/2016.

<sup>12</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2710/2012, cit..

<sup>13</sup> la Corte costituzionale ha evidenziato che *“sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni”* (Corte costituzionale n. 367 del 2007); inoltre, essendo stata ricostruita la *“tutela dell'ambiente”* come una materia *“trasversale”*, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni, la Corte, sempre con riferimento all'intreccio tra la materia governo del territorio e la materia ambientale, ha affermato nell'ordinanza n. 144 del 2007, che *“i reati paesistici*

Ciò posto, con riferimento ai confini della materia *de qua*, i livelli essenziali delle prestazioni indicati dalla legge sul procedimento, invero, appaiono acquisire una loro specificità per la materia “governo del territorio”, dati gli oggetti, i compiti e le funzioni che rientrano in questa; e la determinazione dei LEP potrebbe trovare applicazione relativamente alla regolazione amministrativa che facoltizza, o meno, determinati interventi o attività da parte di operatori pubblici e dei privati che si collocano in una determinata posizione. In tal caso, il contenuto del LEP dipenderebbe proprio dalla scelta di regolare, o meno, determinati interventi, e di prevedere ad esempio particolari titoli autorizzativi.

Consideriamo i Lep definiti dalla legge n. 241 del 1990 e consideriamo i relativi problemi che possono sorgere nel riferirli al governo del territorio. Richiamiamo, in primo luogo, le disposizioni e gli istituti cui fa riferimento l’art. 29, comma 2-bis. I Lep sono disposizioni legislative, della legge medesima, che concernono i seguenti obblighi della pubblica amministrazione:

- a) la garanzia della partecipazione dell’interessato al procedimento;
- b) l’individuazione di un responsabile;
- c) la conclusione del procedimento entro il termine prefissato;
- d) la misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti;
- e) l’assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa;
- f) la durata massima dei procedimenti.

Riprendiamo, in secondo luogo, le disposizioni e gli istituti cui fa riferimento l’art. 29, comma 2-ter. Anche in questo caso i Lep sono disposizioni legislative, della legge medesima, che concernono i seguenti obblighi della pubblica amministrazione:

- a) la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni;
- b) la segnalazione certificata di inizio attività;
- c) il silenzio assenso;
- d) la conferenza di servizi.

Le due categorie di Lep sembrano riferirsi alla materia “governo del territorio”.

La prima categoria, quella di cui all’art. 29, comma 2-bis, viene in rilievo con riferimento all’attività procedimentale della pubblica Amministrazione nella materia del governo del territorio e avrebbero come destinatari tutti coloro che possono vantare un interesse, che secondo le disposizioni della legislazione di riferimento, può essere qualificato (diritto soggettivo o interesse legittimo) oppure può essere un interesse semplice (interessi diffusi e azione popolare).

A tal fine, appare sufficiente la costruzione di una **matrice** collocando, da una parte (ordinate), i Lep e, dall’altra (ascisse), i procedimenti inerenti al governo del territorio; la tabella può essere completata dai destinatari, e ciò consentirebbe di individuare anche le disposizioni costituzionali che indicano i diritti specificamente coinvolti, a fronte del generale diritto alla cui tutela sono posti questi Lep. Infatti, queste disposizioni concernono “*l’attività amministrativa*” e sono rivolte in particolare, a sviluppare un modello amministrativo basato sui principi dell’organizzazione pubblica e, in particolare, del “buon andamento dell’amministrazione” (art. 97 Cost.) nella sua poliedrica essenza, tanto come *principio* ma soprattutto come *pretesa* nei confronti degli apparati statali; in tal senso, le specifiche disposizioni e gli istituti richiamati possono “*assurgere alla qualifica di ‘prestazione’, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati*” (Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 2012).

Questi Lep procedurali non lasciano più alibi a situazioni di inefficienza della pubblica amministrazione, la quale dovrà esser prima di tutto coerente al suo progetto costituzionale, rivolto non soltanto al perseguimento degli interessi pubblici che fanno capo allo Stato, alle Regioni e alle

---

*ed ambientali tutelano il paesaggio e l’ambiente e cioè i beni materiali, mentre i reati edilizi tutelano un bene astratto consistente nel rispetto della complessiva disciplina amministrativa dell’uso del territorio”.*

autonomie locali, ma, soprattutto, alla creazione delle condizioni concrete che consentono ai cittadini di esercitare i diritti e le libertà<sup>14</sup>.

Tale prospettiva, che per anni nell'ordinamento italiano è stata problematica, per via della riduzione del principio del buon andamento a mera clausola organizzativa, non azionabile<sup>15</sup>, resta ancor più solida alla luce del parametro europeo del "Diritto ad una buona amministrazione", consacrato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) come un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione<sup>16</sup>.

La seconda categoria dei Lep, quella di cui all'art. 29, comma 2-ter, ha riflessi più articolati: i primi tre (la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni; la segnalazione certificata di inizio attività; il silenzio assenso;) attengono al rapporto tra il cittadino, qualificato in forza di una situazione giuridica specifica, e la pubblica Amministrazione; mentre il quarto, la conferenza di servizi, attiene ai rapporti tra le pubbliche Amministrazioni, nei quali una si configura come "Amministrazione precedente" e le altre sempre come "amministrazione coinvolta nel procedimento", o "in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati". In questo caso vi sono anche dei privati interessati che possono sollecitare la conferenza di servizi e hanno interesse che questa giunga a termine, ma il privato non può partecipare alla conferenza di servizi, essendo essa una riunione tra amministrazioni.

Risulta evidente che i Lep attinenti al rapporto tra il cittadino, qualificato in forza di una situazione giuridica specifica, e la pubblica Amministrazione abbiano una portata generale, cioè sono strumenti di semplificazione dell'intera attività delle pubbliche amministrazioni, non solo statali, ma anche regionali e locali, e seguano la disciplina degli articoli 18-bis, 19 e 20 della legge n. 241 del 1990, compresa la parte in cui prevede le verifiche e l'attività sanzionatoria dell'amministrazione.

Tuttavia, queste disposizioni Lep, che si riferiscono anche al "governo del territorio", e specificamente alle attività edilizio-urbanistiche, trovano in altre normative una disciplina ulteriore e specifica per questa materia. Si intende fare riferimento, in particolare, alle disposizioni del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, che al Titolo secondo disciplina i "titoli abilitativi".

È bene precisare, al riguardo, che già da tempo sussiste una continua semplificazione delle attività edilizie, la quale nel recente passato ha portato ad una crescente enucleazione di una attività edilizia libera e cioè di interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo (art. 6 DPR n. 380, cit.).

Anche le attività di edilizia libera integrano un Lep, perché frutto di una semplificazione amministrativa, dovuta peraltro alla abolizione della "Comunicazione di Inizio Lavori" (CIL), e alla confluenza degli interventi che la richiedevano nell'ambito delle attività di edilizia libera, per opera dell'art. 3 del D. Lgs. n. 222 del 2016<sup>17</sup>.

Accanto a queste attività, la normativa edilizia prevede, poi la "Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata" (CILA), la quale consente gli interventi non riconducibili all'attività edilizia

---

<sup>14</sup> V. in proposito C. Esposito, *Riforma dell'Amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, 245 ss. L'Autore identifica un rapporto di servizio della pubblica amministrazione rispetto ai diritti costituzionali, in antitesi alla cultura amministrativistica che invece ritiene il diritto costituzionale diritto servente, cioè limitato a tracciare l'organizzazione e i poteri lasciando libero il potere legislativo di determinare, di volta in volta, quali sono le finalità per cui il potere amministrativo può essere utilizzato.

<sup>15</sup> Ma, nel senso di ammetterne – almeno in una certa misura – un sindacato da parte del giudice, v. già A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova 1979.

<sup>16</sup> Il principio è anche annoverato tra le disposizioni generali del Trattato sul funzionamento dell'UE, in cui si afferma «al fine di promuovere il buon governo ... gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile» (art. 15), oltre ad essere previsto che le istituzioni "nell'assolvere i loro compiti ... si basano su un'amministrazione europea aperta" (art. 298), sancendo così il principio dell'*open government*. Cfr, tra gli altri, M. Trimarchi, *L'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, in *Dir. amm.*, 3, 2011, 537.

<sup>17</sup> C.d. Decreto SCIA 2, avente ad oggetto: "Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti".

libera (art. 6, cit.), oppure che non necessitano del permesso di costruire (art. 10 DPR n. 380), o ancora che non sono subordinate a “Segnalazione Certificata di Inizio Attività” (SCIA, art. 22 DPR n. 380).

Anche la “Segnalazione Certificata di Inizio Attività” (SCIA) indica un Lep derivante da una semplificazione voluta dal legislatore, la quale consente di realizzare tutti gli interventi edilizi, al di fuori di quelli che richiedono il permesso di costruire, quale provvedimento amministrativo abilitativo alla trasformazione edilizio-urbanistica; anche se l’interessato ha comunque “la facoltà di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi” per i quali avrebbe la possibilità di realizzarli a mezzo SCIA.

Per altro verso, la normativa sulla SCIA in determinate ipotesi, quali ad esempio le varianti che non incidono sui parametri urbanistici e su quelli edilizi dell’immobile su cui si interviene e quelle non essenziali, consente alla segnalazione certificata di prendere il posto del permesso di costruire. Inoltre, la legislazione statale dispone che determinate trasformazioni edilizio-urbanistiche possono essere realizzati mediante Segnalazione certificata di inizio attività, in alternativa al permesso di costruire.

Per maggiore chiarezza possiamo richiamare il quadro complessivo degli interventi edilizi, previsti dall’art. 3 del DPR n. 380 del 2001, e considerarli in relazione ai Lep. Infatti, i Lep considerati interagiscono direttamente con gli interventi edilizi previsti da questo articolo che li definisce nel modo seguente:

a) "**interventi di manutenzione ordinaria**", i quali rientrano nell’**attività edilizia libera** e alla manutenzione ordinaria vanno aggiunti tutti gli interventi specificati nell’art. 6, sostanzialmente previsti dal decreto legislativo n. 222 del 2016.

b) "**interventi di manutenzione straordinaria**". Tutti gli interventi di manutenzione straordinaria richiedono, in via di principio, la **presentazione di una SCIA** da parte dell’interessato, anche se il D. Lgs. n. 222 del 2016 ha finito con il distinguere tra “manutenzione straordinaria *pesante*”, attuabile solo con la segnalazione certificata e “manutenzione straordinaria *leggera*”, per la quale sarebbe sufficiente **una CILA**.

c) "**interventi di restauro e di risanamento conservativo**". Anche gli interventi edilizi rivolti a conservare l’organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità, sono stati distinti in “restauro e risanamento conservativo *pesante*”, che richiedono, in via di principio, la **presentazione di una SCIA** da parte dell’interessato, e “restauro e risanamento conservativo *leggero*”, attuabile con la presentazione di **una CILA**.

d) "**interventi di ristrutturazione edilizia**". Sono gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; vi sono ricomprese le opere di demolizione e ricostruzione. Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono stati distinti in “**semplici**” o “**leggeri**”, per i quali è **sufficiente la SCIA**, e “**pesanti**” e con riferimento a questi il titolo abilitativo dell’intervento è normalmente il **permesso di costruire** (autorizzazione), la cui disciplina è contornata dal complesso dei Lep procedurali, cui si aggiungono i Lep della conferenza dei servizi (ove occorra) e del silenzio-assenso. Pur tuttavia, è possibile in questi casi procedere con **una SCIA**, in modo alternativo all’autorizzazione.

e) "**interventi di nuova costruzione**". Sono quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Si tratta di interventi di particolare rilievo che la legislazione ha distinto a seconda che intervengono o meno in presenza di **strumenti attuativi**, oltre che di pianificazione generale. Per questi ultimi, infatti, è sufficiente **una SCIA** in modo alternativo all’autorizzazione. In assenza di strumenti attuativi è sempre necessario il **permesso di costruire** (autorizzazione).

f) gli "**interventi di ristrutturazione urbanistica**", rivolti a sostituire l’esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale, richiedono sempre il **permesso di costruire**, salvo le opere rivolte all’eliminazione delle barriere architettoniche, le quali, invece, rientrano nell’attività edilizia libera.

#### **4. I Lep inerenti al governo del territorio e la sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 2012.**

– La variegata legislazione statale sull’edilizia ci presenta un quadro complesso, in cui di fatto due Lep possono muoversi in concorrenza e, in alcuni casi, un Lep può essere previsto in modo concorrente con un provvedimento amministrativo, rispetto al quale i Lep procedurali definiscono le modalità di esercizio del potere amministrativo, che comunque sarebbe delimitato dal Lep del silenzio assenso.

Quale è il carattere di questi Lep nei quali la “prestazione” della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati”, risulta rappresentato dalla determinazione di un livello di semplificazione?

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 203 del 2012, ha osservato che *Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell’ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell’ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell’azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005).*

Inoltre, proprio con riferimento alla Scia per gli interventi negli ambiti dell’edilizia e dell’urbanistica, il giudice costituzionale ha sottolineato che la SCIA si iscrive nel quadro degli istituti che *rendono più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino. E che questa finalità di semplificazione dei procedimenti di abilitazione all’esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione rappresenta esattamente il carattere del livello essenziale della prestazione concernente i diritti civili e sociali ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost.* In tal senso, conclude la Corte, *la suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.* Infatti, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007).

In particolare, poi, osserva sempre la Corte che questo titolo di legittimazione dell’intervento statale è invocabile *«in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione»* (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito *«al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto»* (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006).

Infine, con riferimento al rapporto tra Lep e legislazione regionale e in relazione alla SCIA, il giudice costituzionale afferma che la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; e che tale parametro permette una restrizione dell’autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, *«la ratio di tale titolo di competenza e l’esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale*

*una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa»* (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3. del Considerato in diritto).

Le considerazioni svolte sono applicate dalla Corte anche alla SCIA in materia edilizia, entro i limiti e con le esclusioni previsti dalla normativa statale. Il giudice costituzionale osserva come la SCIA riguardi soltanto il momento iniziale di un intervento di semplificazione procedimentale e, precisando altresì che la SCIA non si sostituisce al permesso di costruire (i cui ambiti applicativi restano disciplinati in via generale dal d.P.R. n. 380 del 2001), afferma inoltre come non possa porsi in dubbio che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgano anche per l'edilizia.

Osserva ancora la Corte che è ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio», materia appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

Tuttavia, conclude il giudice costituzionale, «a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che (...) il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa *nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, compreso quello delle Regioni a statuto speciale». Con la conseguenza ultima che, in presenza di un concorso di competenze, deve «prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta».

In conclusione, la Corte considera, in questo caso, la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., come prevalente rispetto alla fissazione dei principi fondamentali e tale da applicarsi anche alle Regioni a Statuto speciale, scavalcando anche l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

**5. I Lep inerenti al governo del territorio e potestà legislativa regionale differenziata.** – L'analisi condotta ci porta al centro del problema dell'efficacia dei Lep, nella materia «governo del territorio», nei confronti del legislatore regionale.

La questione è quanto mai complessa proprio per l'affermazione compiuta dalla Corte sulla concorrenza di fonti che si determina tra la disciplina delle materie di competenza concorrente e la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Infatti, le specifiche disposizioni che prevedono i Lep, i quali sono una esplicazione del principio di semplificazione che – come dice la Corte – è anch'esso un principio fondamentale della materia, dovrebbero fare sistema con i principi fondamentali, la cui *determinazione è riservata alla legislazione dello Stato* (art. 117, comma 3, Cost.). In particolare, poi, sorgono tre interrogativi con riferimento al carattere, alla funzione e al regime dei Lep e dei principi fondamentali del governo del territorio.

In relazione al primo aspetto considerato, quello del carattere, è da chiedersi se l'assetto dei Lep del governo del territorio, avendo un carattere esclusivamente normativo, sia diverso, da quello dei principi fondamentali, i quali sono anch'essi delle norme, per cui bisognerebbe dire che entrambi, Lep e principi fondamentali, non si differenziano gli uni dagli altri.

Per ciò che riguarda, poi, il loro funzionamento, occorre sottolineare che entrambi pongono dei limiti al libero svolgimento della funzione legislativa delle Regioni, al fine di realizzare una disciplina uguale su «tutto il territorio nazionale».

Infine, occorre considerare se, in ragione dello svolgimento della medesima funzione, abbiano entrambi, Lep e principi fondamentali, lo stesso regime, oppure se in ragione della specifica funzione assoluta si debbano dare trattamenti giuridici diversi.

La risposta a quest'ultimo interrogativo richiede una breve disamina dei rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale, come regolati dal Testo Unico dell'edilizia e del modo in cui detta disciplina è stata intesa dal giudice costituzionale.

A tal riguardo, si può muovere dalla disposizione dell'art. 1, comma 1, del TUE (DPR n. 380 del 2001), il quale dispone: "Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia", intendendo che da questa disciplina legislativa si devono ricavare i limiti della competenza legislativa delle Regioni ordinarie (principi fondamentali) e delle regioni speciali (principi generali). In linea, peraltro con il disposto dell'art. 2 del TUE, commi 1 ("Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico") e 2 ("Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione").

La Corte costituzionale, peraltro, ha riconosciuto alle "norme del t.u. edilizia concernenti i titoli abilitativi", che di fatto sono il cuore del confronto tra Lep e principi, il carattere di "norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto con queste condividono 'le caratteristiche salienti' che vanno individuate nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza" (sentenza n. 24 del 2022); ed ha anche affermato che queste "rispond[ono] complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono], pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 198 del 2018). Di conseguenza, in queste ipotesi, in cui i limiti per il legislatore regionale speciale derivano dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale, la competenza prevista dagli Statuti, anche se normata come piena, si deve considerare ormai affievolita al rango di una competenza concorrente.

Detto ciò è bene considerare alcune disposizioni del TUE che fanno specifico riferimento alla potestà regionale proprio con riferimento ai titoli abilitativi. Innanzi tutto, **l'art. 6** sulla attività edilizia libera prevede, al comma 6, che "Le regioni a statuto ordinario: a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1, esclusi gli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'articolo 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire".

In secondo luogo, l'art. **6-bis**, relativo agli interventi che prevedono la CILA, dispone, al comma 4, che "Le regioni a statuto ordinario (...) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1".

In terzo luogo, **l'art. 10**, sugli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, che sono subordinati a permesso di costruire, al comma 2 dispone che "Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività" e al comma 3 aggiunge che "Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire", prevedendo altresì che "La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44" (sanzioni penali)<sup>18</sup>.

In quarto luogo, **l'art. 22**, a conclusione della tipologia di interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), al comma 4, prevede che "Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti" e anche in questo caso dispone che "Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44"<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> La disposizione si spiega chiaramente con la carenza da parte delle Regioni di una potestà punitiva, rimessa in modo esclusivo allo Stato e la mancata precisazione avrebbe potuto configurare un *potere penale regionale indiretto*.

<sup>19</sup> V. la nota precedente.

Infine, l'**art. 23**, per gli *Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire*<sup>20</sup>, ha prescritto che “Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione”.

Non sfugge che queste disposizioni, anche per la loro collocazione testuale all'interno del Testo Unico dell'Edilizia, indicano una facoltà per il legislatore regionale ordinario, che deve essere definita in via interpretativa.

È evidente che queste disposizioni sui titoli abilitativi nascono come “principi fondamentali”, vincolanti la legislazione regionale, e che solo dopo le modifiche apportate alla legge sul procedimento amministrativo, a partire dal 2009 con la legge n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sono diventati “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, che, avendo nel governo del territorio lo stesso carattere e la medesima funzione dei principi fondamentali che delimitano la competenza concorrente, possono agevolmente essere trattati allo stesso modo di questi.

Resta, però, da comprendere in che modo vadano intese le disposizioni del TUE sulle facoltà legislative riconosciute al legislatore regionale e, in particolare, se sia ammissibile la possibilità di modificare il confine tra i diversi titoli abilitativi, *dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a regime libero, alla Cila e alla Scia* (v. Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2016).

Questa interpretazione, a parte il caso dell'autorizzazione di cui all'art. 10, ove si dispone che il legislatore regionale possa tornare indietro rispetto all'opera di semplificazione compiuta dalla legislazione statale, dal momento che ampliare l'applicabilità del permesso di costruire, significa ridurre lo spazio della Scia o della Cila, se non, perfino, dell'attività edilizia libera, potrebbe apparire accettabile se si considera che una attività legislativa regionale del genere si configura sempre come una forma di ulteriore semplificazione. E questo è stato il tentativo, a più riprese, portato avanti dalle Regioni nella legislazione della materia “governo del territorio”.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale, con riferimento a eventuali operazioni di semplificazione condotte nella materia edilizia da parte del legislatore regionale, ha opposto un fermo diniego, riconducendo le disposizioni del TUE richiamate sopra ad una interpretazione particolarmente restrittiva.

In particolare, la Corte, *nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni*, ha escluso che le disposizioni richiamate “permettano al legislatore regionale di sovvertire le ‘definizioni’ recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza n. 171 del 2012)”. Infatti, prosegue il giudice costituzionale “l'attività demandata alla regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito” dalle diverse disposizioni “del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività)” e alla CILA, nel caso di passaggio all'attività edilizia libera.

A tal riguardo, però, osserva la Corte, “non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire” o a Scia o a Cila, traendone la conseguenza che “lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte

---

<sup>20</sup> Sono a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c); b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, (...) che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni (...) del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo” (sentenza n. 139 del 2013).

In tal senso, i limiti assegnati al legislatore regionale dalle disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001 stanno, dunque, nella possibilità di estendere “i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma ‘ulteriori’, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6” (ancora sentenza n. 139 del 2013, nonché sentenza n. 282 del 2016 e sentenza n. 90 del 2023). Allo stesso modo, nel caso di interventi che il legislatore regionale vuole ricondurre alla CILA (art. 6-bis), la Corte ha considerato che, “per valutare se il legislatore (regionale) abbia coerentemente e logicamente sviluppato la normativa statale, secondo quanto previsto dall’art. 6-bis, comma 4, t.u. edilizia, o se, invece, abbia illegittimamente inquadrato nel regime giuridico della CILA interventi edilizi per i quali il legislatore statale ha previsto un diverso titolo abilitativo, sarà indispensabile escludere, di volta in volta, che l’intervento edilizio cui si riferisce la norma regionale sia sussumibile in una delle ipotesi per cui il legislatore statale ha previsto che sia necessario il permesso di costruire o la SCIA”, dovendo la disposizione regionale essere “logico e coerente sviluppo della normativa statale”, e non configurarsi invece come “un’ipotesi integralmente nuova di attività edilizia sottoposta a CILA” (sentenza n. 90 del 2023, *Considerato in diritto*, punto 6.5.).

Anche nel caso di previsione della SCIA, per opera del legislatore regionale, lì dove nella legislazione statale si dispone il permesso di costruire, il giudice costituzionale vede una violazione dei parametri costituzionali inerenti alla competenza concorrente (sentenza n. 90 del 2023, *Considerato in diritto*, punto 9).

In definitiva, la Corte ha enucleato il principio che la disciplina dei “titoli abilitativi edilizi” ha “natura di principio fondamentale della materia del ‘governo del territorio’, in quanto ispirata alla tutela di interessi unitari dell’ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali” (sentenza n. 231 del 2016); e ne ha tratto la conseguenza “che è precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale”.

Nonostante la giurisprudenza costituzionale tratti i Lep della materia “governo del territorio” alla stregua di “principi fondamentali” che delimitano la legislazione concorrente regionale, non pare possibile sino in fondo accogliere una identità di regime per Lep e principi fondamentali, che sono conseguenza di presupposti costituzionali differenti (l’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., nel primo caso; l’art. 117, comma 3, Cost., nel secondo caso) e presentano comunque un aspetto significativamente differente. Infatti, sino a quando Lep e principi fondamentali costituiscono il parametro di giudici costituzionali, la differenza non si coglie e gli effetti sono identici nei confronti del legislatore regionale. Invece, nel caso del regionalismo differenziato, non è affatto indifferente distinguere i Lep dai principi fondamentali, in quanto – secondo l’opinione che appare preferibile – le leggi di cui all’art. 116, comma 3, Cost., hanno come oggetto precipuo, nel caso delle materie dell’art. 117, comma 3, Cost. la possibilità di consentire deroghe al rispetto dei principi fondamentali e ciò rientrerebbe a pieno titolo anche nella negoziazione che detta legge presuppone tra lo Stato e la Regione interessata<sup>21</sup>. Di converso, nel caso dei Lep, non sarebbe possibile alcuna negoziazione e alcuna deroga alle disposizioni legislative statali che li determinano, dovendosi ad essi conformare anche le leggi statali che attribuiscono “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116, comma 3, Cost.).

---

<sup>21</sup> Sia consentito rinviare, in proposito, ad alcuni nostri scritti: *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, 1-50; *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4.

**Note minime in ordine alla individuazione di elementi e criteri per una  
quantificazione dei LEP in materia ambientale (con particolare riguardo al  
consumo di suolo, alle bonifiche di siti contaminati, alla tutela della biodiversità ed alla  
luce del documento approvato dal Sottogruppo n. 8)**

Emiliano Frediani

SOMMARIO: **1.** Premessa; **2.** Osservazioni sulla parte relativa al suolo (e alla riduzione del suo consumo), alla bonifica e alla rigenerazione di spazi degradati; **2.1.** Consumo di suolo; **2.2.** Bonifiche e rigenerazione; **3.** Osservazioni sui LEP in tema di biodiversità; **3.1.** Aree protette; **3.2.** Ripristino di aree degradate; **3.3.** Utilizzo sostenibile delle foreste e aree verdi urbane; **3.4.** Specie esotiche invasive.

### **1. Premessa.**

Le presenti note si riferiscono al documento *Excel* prodotto dal Sottogruppo n. 8 con particolare riferimento alla parte dedicata al suolo, alle bonifiche e alla rigenerazione di spazi soggetti a degrado ambientale e all'individuazione di LEP in tema di biodiversità<sup>1</sup>. Si ritiene che, con riguardo alle sottocategorie in questione, i livelli essenziali delle prestazioni così individuati presentino i caratteri della chiarezza ed univocità, con indicazione di alcuni elementi e criteri idonei a garantirne allo stato la misurabilità. In altri termini, il documento approvato dal Sottogruppo n. 8 consente di porre le premesse necessarie in vista della successiva quantificazione demandata alla Commissione sui fabbisogni *standard*.

A quanto qui osservato si aggiunge un'ulteriore precisazione: il modello di misurabilità che viene indicato in questa nota si riferisce agli ambiti che sono stati sopra richiamati, considerati tra quelli che in astratto avrebbero potuto profilare qualche dubbio circa la misurabilità. Al tempo stesso, non si vuole, per converso, affermare la non misurabilità degli ambiti "altri" rispetto a quelli oggetto di indagine nel presente documento: il modello e gli elementi e criteri di misurabilità indicati in questa nota appaiono di fatto riferibili a tutti gli ambiti in cui il Sottogruppo n. 8 ha individuato dei LEP, con riguardo tanto alla materia ambiente, quanto a quella dell'energia.

---

<sup>1</sup> Si osserva come, con riguardo alla prima parte del documento dedicata a clima-atmosfera, aria e acqua siano stati ipotizzati, in sede di dibattito, soltanto due LEP "non misurabili": il primo attiene alle emissioni clima-alteranti, il secondo allo svolgimento in sicurezza delle attività antropiche. In entrambi i casi ci sembra, tuttavia, che il documento approvato consenta di definire elementi e criteri utili ad una loro misurabilità. Nell'ipotesi delle emissioni clima-alteranti le prestazioni connesse al LEP sono, ancor prima che nella formula prescrittiva, individuate in sede descrittiva: si tratta di "prestazioni, attività e opere necessarie alla neutralizzazione delle emissioni antropiche climalteranti in tutti i settori". Prestazioni che, per come indicate, implicano un *facere* per i pubblici poteri che si correla immediatamente alla tutela del diritto alla salubrità ambientale (nella prospettiva da lungo tempo precisata dalla Corte costituzionale, a partire dalla "storica" pronuncia n. 641 del 1987). In quest'ottica è altresì possibile richiamare il *Quaderno* ISPRA n. 20/2019, nell'ambito del quale non soltanto è stata effettuata una "mappatura" dei diversi obblighi di riduzione delle emissioni riscontrabili a livello di normativa europea (ed alla luce degli Accordi maturati in sede globale nelle diverse COP, a partire dall'Accordo di Parigi del 2015), ma vi è anche l'indicazione di alcune *best practices* idonee a tradursi in relative prestazioni preordinate a garantire la riduzione delle suddette emissioni clima-alteranti. Il documento in questione appare di interesse in quanto si pone quale "guida per l'articolazione delle misure di mitigazione da attuare a livello nazionale" (ad esempio con riguardo alla mobilità sostenibile) e da esso si possono desumere alcuni criteri per la misurabilità delle relative prestazioni da garantire in modo uniforme. Con riguardo alla diversa ipotesi dello svolgimento in sicurezza delle attività antropiche, elementi e criteri per la definizione quantitativa del LEP si traggono dalla sua stessa descrizione, ove viene tra l'altro fatto riferimento ancora una volta ai valori definiti dall'Accordo di Parigi. In particolare, si afferma che "come previsto dall'Accordo di Parigi, è necessario non solo mettere in atto tutte le azioni necessarie a contenere il cambiamento climatico entro la soglia dell'aumento di 1,5°C della temperatura media globale, ma anche mettere la società nelle condizioni di assorbire gli effetti negativi che comunque il cambiamento climatico continuerà a produrre, agendo *in primis* sui fronti più deboli".

## **2. Osservazioni sulla parte relativa al suolo (e alla riduzione del suo consumo), alla bonifica e alla rigenerazione di spazi degradati.**

In primo luogo, come anticipato, l'attenzione si concentra sul richiamo alla "interruzione del consumo di nuovo suolo", alla "esecuzione" di bonifiche di siti inquinati e alla "rigenerazione" dei suoli che presentino condizioni di degrado.

### **2.1. Consumo di suolo.**

Nella prima delle ipotesi richiamate (*arresto del consumo di suolo*), viene in evidenza un obbligo di astenersi dal dar corso ad attività che comportino un aumento del suddetto consumo. Tale indicazione appare particolarmente importante poiché consente di pervenire alla individuazione di un LEP in senso proprio. Al riguardo, si possono vedere le risultanze del dibattito sviluppatosi in seno alla riunione plenaria del CLEP del 10 ottobre u.s.: in particolare, ci si riferisce all'intervento del Prof. Zito i cui contenuti sono stati recepiti dal Presidente nell'ottica di una definizione di ciò che può effettivamente qualificarsi in termini di LEP. L'arresto del consumo di suolo si collega a prestazioni finalizzate a perseguire tale obiettivo. Si tratta di un'ipotesi interessante che risponde ad una particolare logica definibile su due livelli, l'uno negativo e l'altro positivo: in chiave negativa rileva, come anticipato, un dovere di astensione da attività antropiche idonee a determinare un'ulteriore pressione sul suolo; in chiave positiva è necessario che i pubblici poteri adottino misure idonee a garantire il mantenimento di una soglia minima al di sotto della quale non scendere. Ciò è possibile attraverso la fissazione (sempre in chiave positiva) di un livello essenziale qualificato in termini di percentuale minima di suolo non soggetto ad attività di trasformazione/sfruttamento ad opera di attività antropiche. La misurabilità di un tale LEP è ben scolpita nella formula prescrittiva che per esso è stata individuata: dopo aver indicato le finalità da perseguire – tra le quali (in un'ottica di lungo periodo) il necessario azzeramento entro il 2050 del consumo di suolo – si fa riferimento alla fissazione (a) di "limiti massimi di sfruttamento di suolo non ancora impermeabilizzato" (guardando al nuovo suolo) e (b) di "soglie minime di rigenerazione" del suolo già impermeabilizzato (guardando al suolo già oggetto di pressione/sfruttamento). Ciò vale a confermare la natura misurabile di un LEP riferito al suolo nei termini indicati, demandandosi alla Commissione presieduta dalla Prof.ssa D'Orlando la più puntuale quantificazione di tale LEP, rispetto al quale sono stati indicati criteri univoci e diretti preordinati ad una sua successiva concretizzazione in chiave quantistica.

### **2.2. Bonifiche e rigenerazione.**

Nella seconda e terza ipotesi (*bonifiche di siti inquinati e rigenerazione di suoli degradati*), è parimenti possibile addivenire all'affermazione di una misurabilità del LEP nei termini che sono stati formulati nel documento *Excel*. Si tratta, in tal caso, di un LEP che segue una logica ben precisa ascrivibile ad un obbligo di carattere positivo (non astensione, come nella ipotesi di consumo di suolo, ma obbligo di *facere*). In questa prospettiva è la stessa dottrina (P. Dell'Anno, 2021 *et al.*) ad aver affermato che le operazioni di bonifica comportano un "obbligo di conformazione" a prescrizioni "impartite in via preventiva" e comunque "sottoposte a stringenti controlli": ciò appare avvalorato laddove si consideri che nel caso delle bonifiche viene a configurarsi una "vicenda di regia amministrativa che impone in modo puntuale e dettagliato ogni azione da svolgere fino alla completa bonifica di un sito". Tali espressioni appaiono di rilevante utilità, in quanto sono idonee a fugare ogni dubbio in merito alla misurabilità di un LEP in materia di bonifiche: regia amministrativa "a monte" e definizione dettagliata e puntuale di azioni da porre in essere sono tutte espressioni che prefigurano la necessità

di una “cornice” generale di riferimento nel senso indicato. Tale cornice coincide con la definizione di un LEP il cui contenuto, lungi dall’essere astratto e generico, appare parametrato a soglie, valori e indici direttamente desumibili dalla legislazione vigente <sup>(2)</sup>. Per tale motivo, appare centrale la funzione dei pubblici poteri in quanto preordinati a garantire un livello essenziale connesso tanto alla bonifica di siti contaminati (*in primis*, per prevenire una concentrazione rilevante di fattori inquinanti) quanto alla rigenerazione intesa come recupero della funzionalità eco-sistemica dei suoli. In quest’ottica il LEP è strettamente collegato alla garanzia della corretta fruizione da parte del pubblico dei servizi eco-sistemici, la quale passa dalla eliminazione delle condizioni di degrado dei suoli e dal recupero della loro già richiamata piena funzionalità in chiave eco-sistemica. Il che vale ad evidenziare la imprescindibile connessione con il diritto a vivere in un ambiente salubre, preservando le prestazioni (eco-sistemiche appunto) che l’ambiente stesso mette a disposizione del pubblico.

Le considerazioni fino a questo punto svolte consentono di ricomprendere anche il LEP in materia di “cura dei suoli”. La garanzia del buono stato ecologico dei suoli, alla luce delle condizioni individuate dalla legge, non può che associarsi a misure specifiche oggetto di prestazioni definite in modo uniforme sull’intero territorio nazionale e senz’altro misurabili.

### **3. Osservazioni sui LEP in tema di biodiversità.**

#### **3.1. Aree protette.**

In relazione alla tutela delle aree protette, il LEP appare chiaramente individuato già a partire dalla sua formulazione: viene indicato l’obiettivo rappresentato dalla necessità di preservare le aree naturali protette e al contempo vi è il riferimento ad una soglia (espressione di un valore misurabile). Il riferimento alla necessità di “riservare” una percentuale pari al 30% del territorio terrestre e marino ad aree protette non è soltanto un obiettivo, ma costituisce una misura specifica che ben può integrare la formula precettiva tipica di un LEP. Il riferimento è, in particolare, a quanto prescrive la Strategia Europea per la Biodiversità per il 2030 nella parte in cui afferma che “nell’UE dovrebbe essere protetto almeno il 30 % della superficie terrestre e il 30 % del mare, vale a dire almeno il 4 % in più della terra e il 19 % in più del mare rispetto a oggi”. Non si tratta di un obiettivo astratto (quale potrebbe essere quello concernente la necessità di preservare in generale l’integrità dell’ecosistema), ma di ciò che potrebbe essere definito tecnicamente un “valore-obiettivo” <sup>(3)</sup> che si associa ad una soglia: in tale

---

<sup>(2)</sup> Si pensi, a titolo di esempio, al problema delle concentrazioni e al riferimento alle due soglie CSC (cd. soglia di contaminazione) e CSR (cd. soglia di rischio). Entrambe identificano dei livelli di contaminazione delle matrici ambientali a fronte della presenza di sostanze inquinanti indicate espressamente dal legislatore. Il codice dell’ambiente (d.lgs. n. 152/2006) fa riferimento, all’art. 240, a livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al superamento dei quali è necessario dar corso alla caratterizzazione del sito, all’analisi del rischio e alla procedura di bonifica. Il LEP consistente nella prescrizione che esplicita i valori limite in questione, non solo impone ai pubblici poteri di attivarsi per garantire una prestazione uniforme su tutto il territorio nazionale finalizzata a contenere la contaminazione delle matrici ambientali, ma risulta al contempo misurabile. Ciò in quanto alla sua base vi sono elementi quantitativi connessi alle nozioni stesse di soglia e valori limite. Ancor più esplicitamente, l’art. 240, comma 1, *lett. c)* si riferisce a livelli di “concentrazione” rapportati alla soglia di rischio (oltre la quale scatta l’obbligo di bonifica) i quali costituiscono “livelli di accettabilità per il sito”. La funzione di un LEP in materia è, dunque, quella di garantire in modo uniforme per tutto il territorio nazionale un livello/misura minima entro i quali contenere la contaminazione dei suoli.

<sup>(3)</sup> Sul carattere proprio dei valori-obiettivo si rinvia a G.P. Rossi, *Funzioni e procedimenti*, in Id., *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, spec. 73, il quale porta ad esempio la direttiva n. 2009/28 CE, la quale dispone che tutti i carburanti per i mezzi di trasporto debbano contenere una quota minima di combustibili da fonti rinnovabili-vegetali. Si tratta con tutta evidenza di un LEP implicito (o comunque non qualificato come tale pur

ottica, l'indicazione di un obiettivo assume una portata concreta poiché impone la predisposizione di attività (*rectius*: la definizione di un *minimum* prestazionale) volte a raggiungere la soglia indicata (nel caso delle aree protette la riserva del 30%).

### 3.2. Ripristino di aree degradate.

Un discorso analogo vale per ciò che riguarda la problematica del ripristino di porzioni di territorio degradate. In quest'ottica si osserva come attualmente sia in corso di approvazione – dopo essere passato al vaglio del Parlamento Europeo – il regolamento in tema di ripristino della natura (la cd. *Nature Restoration Law*): il nuovo testo normativo mira a fissare un obiettivo vincolante per tutti gli Stati dell'Unione, tenuti entro il 2030 ad attuare misure adeguate ed effettive di ripristino di aree soggette a degrado ambientale, in ogni caso prevedendo una copertura pari al 20% delle zone terrestri e marine. Ancora una volta a venire in esame non è un obiettivo generico di natura programmatica, ma un valore-obiettivo dotato di chiara e concretamente apprezzabile precettività: il dato appare evidente per il fatto che il legislatore europeo si richiama ad un vincolo rivolto a tutti gli Stati dell'UE. In questa prospettiva, la definizione di un LEP esplicito che si traduce in prestazioni concernenti il diritto alla salubrità ambientale (connesse al ripristino di territori soggetti a degrado) può rappresentare una forma di anticipazione in chiave nazionale di uno sviluppo che si sta delineando alla luce della più recente normativa europea di attuazione del *Green Deal*.

### 3.3. Utilizzo sostenibile delle foreste e aree verdi urbane.

Spostando l'attenzione sulla gestione sostenibile delle foreste, il LEP appare formulato in termini non generali e programmatici, ma puntuali e con una clausola contenente la prescrizione che reca elementi utili ad una quasi-automatica quantificazione. In questo caso, peraltro, viene fatto esplicito riferimento (non a valori-obiettivo ma piuttosto) a valori-limite entro i quali devono essere contenuti gli interventi di trasformazione dei boschi e dei relativi terreni in base a quanto prevede la normativa vigente (in particolare il T.U. forestale del 2018). Il LEP si specifica, pertanto, nella individuazione di un limite non superabile riferito ad ogni intervento che possa pregiudicare il contributo di boschi e foreste al mantenimento della biodiversità. Le prestazioni che integrano il LEP sono qualificabili in termini di attività ed interventi preordinati a contenere ogni forma di trasformazione dei suddetti beni all'interno della soglia minima.

Il LEP relativo all'estensione minima delle aree verdi nel contesto degli spazi urbani appare parimenti formulato in modo immediatamente precettivo, come tale capace di orientare l'attività di successiva misurazione. La "riserva" a favore di aree a verde pubblico è formulata non in termini di obiettivo generico, ma ad essa si associa un valore quantitativo misurabile: si tratta in questo caso, nuovamente, di un valore-obiettivo che si collega ad un obbligo di *facere* per i pubblici poteri correlato al benessere psico-fisico di chi abita gli spazi urbani. Tale obbligo consiste nell'adottare misure di carattere specifico per consentire di pervenire al risultato indicato numericamente attraverso la soglia. Al riguardo – nell'ottica di individuare criteri ed elementi utili per la quantificazione di tale LEP associato alla quantità del verde pubblico urbano – si precisa altresì come un parametro normativo rilevante sia riscontrabile già nel d.m. 1444 del 2 aprile 1968 recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati

---

avendone tutti i caratteri nella sostanza) che si correla ad un valore-obiettivo, in piena analogia con quanto osservato per quanto concerne la riserva del 30% del territorio e del mare a favore di aree protette.

agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967»<sup>4</sup>.

#### 3.4. *Specie esotiche invasive.*

Da ultimo, rileva il LEP in tema di riduzione dell'introduzione di specie esotiche invasive. In tale ipotesi torna all'attenzione un obbligo di *facere* connesso all'esigenza di delimitare un'attività potenzialmente dannosa per l'ecosistema e la salute umana. Il LEP sottende un valore-limite da indicare in ordine all'introduzione delle suddette specie. In correlazione a tale valore i pubblici poteri sono chiamati ad adottare misure puntuali di mitigazione che contengano la proliferazione delle specie esotiche invasive entro un contingente predeterminato. In tal caso, la prescrizione associata al LEP si sostanzia nella quantificazione del ricordato contingente massimo: da tale prescrizione discende un'attività di controllo rimessa in capo ai pubblici poteri al fine di evitare il superamento sull'intero territorio nazionale del valore-limite.

---

<sup>4</sup> All'interno di tale testo normativo rileva, in particolare, l'art. 3 in tema di "Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi". La disposizione si riferisce ad una "dotazione minima inderogabile di 18 mq" (si noti la formulazione letterale che sottende con tutta evidenza un LEP chiaramente misurabile) intesa come quantità complessiva da ripartire in base alle diverse destinazioni d'area. Nello specifico, viene prevista una superficie di 9 mq "per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport". L'individuazione di un LEP in materia di aree a verde pubblico negli spazi urbani deve essere effettuata, evidentemente, sulla base di un raccordo con l'istruttoria in corso di svolgimento nell'ambito del Sottogruppo in tema di "governo del territorio".

MARIO BERTOLISSI

## DISCORSO INTRODUTTIVO SUI LEP AMBIENTALI COME ORIENTARSI NELLA COMPLESSITÀ DEI FATTI

SOMMARIO: 1. Due parole in croce. – 2. La realtà prima dei combinati disposti. – 3. Meglio non dimenticare. – 4. Il documento del Sottogruppo n. 8. – 5. L’ambiente: amalgama di fattori e valori. – 6. Dal dettaglio ai principi: ipotesi di Lep ambientali. – 7. Un cenno ai Lea e ai Lepta. – 8. Primi contenuti di una bozza di Lep ambientali. – 9. Una considerazione ulteriore.

*I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, 2° co., lett. m, Cost.), certo, possono essere concepiti, lessicalmente, quale limite minimo, imperativo ed astratto, al di sotto del quale non è consentito scendere nella loro erogazione. Tuttavia, questo è, appunto, in teoria. In pratica, essi sono condizionati da una serie rilevante di fattori: tra gli altri, dalle condizioni in cui versano le articolazioni territoriali dello Stato e delle Regioni; dall’evasione fiscale e contributiva; dalla qualità del capitale umano; dall’organizzazione; dalle risorse, considerate nella loro quantità e sotto il profilo della capacità di gestione; dal fattore tempo.*

*In linea di massima, non si debbono confondere, peraltro, i Lep con gli standard di qualità ambientale (previsti da varie disposizioni del d.lgs. n. 152/2006), individuati da determinazioni puntuali, misurabili. Se, in ogni caso, prescrizioni di tal genere possono ritenersi adeguate per alcune materie o frammenti di esse, l’art. 9, 3° co., Cost., là dove impone alla Repubblica di tutelare “l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni” e “degli animali”, presuppone, innanzi tutto, che sia presa in considerazione la politica ambientale effettiva di Stato e Regioni, la quale deve ispirarsi – come stabiliscono gli artt. 3-ter e 3-quater del d.lgs. n. 152/2006 – ai principi-cardine dello sviluppo sostenibile, del “chi inquina paga” e di precauzione. Sono questi – in primo luogo, quello relativo allo sviluppo sostenibile – i disposti legislativi, che concorrono a determinare il contenuto essenziale dei Lep ambientali. Lo esige, del resto, la Costituzione, che vincola, tra loro, reciprocamente, le generazioni, che si susseguono, ininterrottamente, nel tempo. Sotto questo profilo, il diritto ad un ambiente salubre esige – per non ridursi a pura ed ingiustificata retorica – che ciascuno metabolizzi e sperimenti, in concreto, il dovere di rispettare, in ogni sua manifestazione, ciò che l’art. 9, 3° co., Cost., tutela, quale espressione di una ritrovata o conquistata ecologia interiore. Mentre l’art. 117, 2° co., lett. m), dovrebbe essere letto come comprensivo dell’obbligo, per lo Stato, di indicare tempi, modi, strumenti operativi e risorse, indispensabili per assicurare, dopo averli determinati, la fruizione effettiva dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali, necessari per una vita civile.*

### 1. Due parole in croce

Nell’affrontare il tema, che ci è stato affidato e di cui ci stiamo occupando, è doveroso prendere atto di alcuni dati, in grado di influire su

soluzioni, che soltanto qualche tempo fa ci sarebbero parse lineari e convincenti<sup>1</sup>. Infatti, le più recenti devastazioni di territori d'Italia<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Le certezze – quanto ai rimedi da porre in essere per arginare il degrado dell'ambiente – sono in crisi, dopo gli eventi accaduti in questa problematica estate del 2023, come si rileverà tra un istante. Lo si dice e scrive *apertis verbis*: credo non se ne possa prescindere, proprio nel momento in cui ci si propone di formalizzare indicatori di carattere generale o specifico, poco importa. V., ad es., M. CROSETTI, *Turismo contro risaie: la battaglia dell'acqua sul Lago Maggiore. "I battelli in secca"*, in *la Repubblica*, 19 agosto 2023, p. 21; S. IOVINO, *Into the wild: la lezione di Thoreau*, ivi, pp. 28-29; M. TREVISAN, *Taglio degli alberi, 9 comitati all'attacco. "Il tram non è un'iniziativa ambientalista"*, in *il mattino di Padova*, 19 agosto 2023, p. 19 ("Secondo le associazioni le piante abbattute saranno almeno 460, oltre il doppio del previsto. 'L'operazione avrà ricadute pesanti sull'ecosistema che non saranno compensate da nuove linee"); G. BERETTA, *La sete di Panama*, in *il manifesto*, 19 agosto 2023, p. 16 ("È la stagione delle piogge ma non piove, il Canale – dove scorre acqua dolce – riduce il passaggio dei cargo e il pescaggio massimo. L'ultima vittima del clima che cambia è il traffico merci mondiale"); D. MASTROGIACOMO, *Siccità a Panama. Sul canale gli effetti della crisi climatica*, in *la Repubblica*, 20 agosto 2023, p. 25; M. MOLINARI, *"Green New Deal" per rispondere a povertà e clima*, ivi, pp. 1 e 27; E. FRANCO, *Guardare le Alpi non basta*, in *Corriere del Veneto*, 20 agosto 2023, pp. 1 e 6, e – infine – S. MATALUCCI, M. LAFFABRY, B. HINDRICH, *Montagne senza ghiaccio*, in *la Repubblica*, 10 settembre 2023, pp. 23 ss. ("Viaggio sulle vette d'Europa: con il *climate change* i ghiacci si scioglieranno e il turismo va reinventato. Le comunità montane sono chiamate a enormi sforzi di adattamento, chi non reagisce sparirà. Un test per il resto del Pianeta").

Da tenere in debita considerazione, soprattutto, A. RINALDO, *Il governo dell'acqua. Ambiente naturale e ambiente costruito*, Venezia, Marsilio, 2023. Andrea Rinaldo è professore ordinario di Costruzioni idrauliche nell'Università di Padova e direttore del *Laboratoire d'Écologie* dell'*École Polytechnique Fédérale* di Losanna. Ne hanno parlato A. SARAGOSA, *Alluvioni o siccità chiamiamo l'idrologo*, in *il venerdì di Repubblica*, 18 agosto 2023, pp. 60-63 (nel corso dell'intervista, ricorda che "il cambiamento è già su di noi, e che bisogna procedere subito all'adattamento del territorio agli eventi estremi che ci attendono. Il clima cambia rapidamente e dobbiamo farlo anche noi": ivi, p. 63), e lo stesso A. RINALDO, *Una mazza da hockey si abbatte sul pianeta*, in *la Lettura*, 20 agosto 2023, pp. 10-11, il quale annota: "Che fare? Il governo dell'acqua è da sempre concausa di profondi cambiamenti nel passaggio culturale, quello in cui il paesaggio-natura è arricchito dagli esiti delle attività dell'uomo, e che si vorrebbe complementare a una lettura attenta dello spazio vitale nel suo significato biogeografico originale (...). Il paesaggio culturale incontra la storia e le strutture invisibili: le tradizioni e l'organizzazione politica e sociale dei luoghi, le manifestazioni delle sensibilità collettive, e la bellezza del paesaggio da tutelare". Per questo, è indispensabile mutare costumi, azioni e politiche, come si ribadirà nel prosieguo. V. la nota 120.

Dunque – a me pare –, il ragionamento giuridico non dovrebbe dimenticarsi di un limpido insegnamento di G. GALILEI, *Lettera a Marco Velsari circa le macchie solari*, Lastra, Villa delle Selve, 4 maggio 1612, ove osserva che "I nomi e gli attributi si devono accomodare all'essenza delle cose, e non l'essenza a i nomi; perché prima furon le cose, e poi i nomi".

Osservo, fin d'ora, che questi ampi ed inusuali richiami, che hanno il sapore della rassegna stampa, hanno un unico scopo: quello di dar conto dei problemi, del loro accavallarsi e del dibattito che li coinvolge. Consente di verificare se la strada imboccata è quella giusta oppure no, perché talvolta si preferisce, in luogo della *fisica* (quindi, della Terra), la *metafisica*

d'Europa<sup>3</sup>, dell'Asia<sup>4</sup> e delle Americhe<sup>5</sup> hanno dimostrato a chiunque che ambiente ed ecosistema non reggono l'urto di eventi catastrofici, cui si è impreparati e nei cui confronti si è impotenti. Il loro moltiplicarsi, l'impossibilità di fronteggiarli e la necessità di riparare danni di dimensioni apocalittiche è da credere che abbiano mutato gli elementi costitutivi di un ragionamento, che ormai non può essere definito dal perimetro territoriale e normativo di uno Stato o della stessa Unione europea. Sotto questo profilo, non fanno testo, in sé e per sé, le norme giuridiche; né innumerevoli, variopinti rapporti; né le esternazioni di rito; ma la narrazione quotidiana di quel che accade<sup>6</sup>. La quale dimostra che

---

(ciò che la trascende), vale a dire la dimensione di ciò che non fa parte dell'esperienza e dei relativi problemi. Da mandare a memoria taluni titoli: da brivido!

Si deve prendere atto, poi, della circostanza che, se le opinioni dei giuristi sono molteplici e finanche divergenti, con esiti non proprio irrilevanti sul piano operativo; nella medesima situazione si trovano i detentori di un sapere tecnico-scientifico, caratterizzato, pure esso, dalla *probabilità*.

<sup>2</sup> Nubifragi e grandine al Nord (Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, a distanza di un tempo breve dalle inondazioni patite dall'Emilia-Romagna), siccità e incendi al Sud (in particolare, in Sicilia), tra la fine del mese di luglio e la prima settimana di agosto. Quindi – anche a conferma del fatto che gli incendi sono, di regola, dolosi: circostanza non priva di rilievo quando si parla di diritto a un ambiente salubre: v. *sub* 5, b) –, v. F. ZOCCHEDDU, *Sardegna a fuoco, trovati gli inneschi. "Appetiti criminali sulla aree di pregio"*, in *la Repubblica*, 8 agosto 2023, p. 19; M. SCORDO, *I roghi in Sardegna sono dolosi. Gelo di Solinas: "Li troveremo"*, in *il mattino di Padova*, 8 agosto 2023, p. 7, e F. FONTANA, *Gli incendi estivi non sono una maledizione inevitabile*, in *Corriere della Sera*, 14 agosto 2023, p. 39.

<sup>3</sup> Ad es., di isole greche, colpite da furibondi incendi, come Rodi e la stessa Atene: G. FOSCHINI, *Il fuoco minaccia Atene. E nella foresta di Evros bruciano vivi 26 migranti*, in *la Repubblica*, 23 agosto 2023, p. 15.

<sup>4</sup> Pechino è divenuta un lago di acqua e di fango.

<sup>5</sup> M. GAGGI, *In fiamme la perla delle Hawaii. Incubo a Maui*, in *Corriere della Sera*, 11 agosto 2023, p. 12. V., inoltre, I. SOAVE, *L'estate dei roghi*, *ivi*, 21 agosto 2023, p. 13. Nessuna meraviglia se, a questo punto, anche JpMorgan decide di scendere in campo "con oltre 2.500 miliardi di dollari nel prossimo decennio", per "progetti che puntano sugli obiettivi climatici e di sviluppo sostenibile", secondo gli intenti dichiarati del ceo Jamie Dimon: *ivi*, 23 agosto 2023, p. 29. Come si avrà occasione di rilevare, il criterio dello sviluppo sostenibile rappresenta la direttrice di marcia strategica, che potrà consentire un'inversione di rotta ormai indifferibile. V., infatti, la rubrica *Il diario della Terra*, in *Internazionale*, 18/24 agosto 2023, pp. 90-91, che offre motivi di riflessione e immagini riguardanti le emissioni degli incendi boschivi, la sparizione di deserti e lo scioglimento dei ghiacci della baia di Hudson; la medesima, in *Internazionale*, 25/31 agosto 2023, pp. 90-91, che si sofferma sugli incendi dell'isola di Maui, alle Hawaii, nonché *Incendi mai visti alle Hawaii*, in *Internazionale*, 18/24 agosto 2023, pp. 20 ss.

<sup>6</sup> V., alla rinfusa, la dimostrazione della fondatezza dell'assunto: D. PREZIOSI, *Il Colle insiste sull'ambiente. Il governo finge di non sentire*, in *Domani*, 29 luglio 2023, p. 2; M. TOZZI, *Cari ragazzi salviamo il suolo*, in *la Repubblica*, 5 agosto 2023, p. 21; M.N. DE LUCA, *La svolta degli scout "Clima, diritti e lavoro il nostro manifesto per cambiare il mondo"*, *ivi*,

siamo incapaci di prevedere. E da quando abbiamo sostituito il pensare con il comunicare, il fare con il dire, le cose sono peggiorate.

Non è il caso di obiettare, se non dopo aver considerato serenamente lo *status quo*, relativamente a ciò che dispongono l'art. 116, 3° co., Cost., in rapporto all'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. Sono coinvolti Stato e Regioni. In gioco ci sono diritti, che individuano il nucleo essenziale della forma di Stato. Decisivi, il capitale umano, l'organizzazione degli enti e le risorse<sup>7</sup>. Sintomo di un agire patologico, pure esso trascurato, il fattore tempo, dal momento che la Repubblica data 1948; il regionalismo speciale la precede; il regionalismo ordinario ha più di mezzo secolo; la legge costituzionale n. 3/2001 è da tempo maggiorenni.

## 2. La realtà prima dei combinati disposti

Alessandro Manzoni – non a caso, occupandosi dello stile spagnolesco del XVII secolo – le definirebbe “proposizioni in aria”<sup>8</sup>. Sono le deduzioni, che abbandonano il piano della realtà, alla ricerca di soluzioni elaborate, alla luce di un supposto, ma inesistente, preciso significato delle parole, secondo le relative connessioni, come vorrebbe il, peraltro, sempre utile art. 12, 1° co., delle disposizioni sulla legge in

---

p. 21; R. GIUGNI, *Le nostre responsabilità*, ivi, p. 28; G. TALIGNANI, *Oceano bollente*, ivi, p. 2; P. VIRTUANI, *Gli oceani mai così caldi. Raggiunti i 21 gradi*, in *Corriere della Sera*, 5 agosto 2023, p. 17; P. FORMICA, *Sotto la terra che bolle*, in *Corriere del Veneto*, 5 agosto 2023, pp. 1 e 4; F. JORI, *Allarme clima tra immobilismo ed elemosina*, in *il mattino di Padova*, 6 agosto 2023, p. 13; P. RUMIZ, *Le mie rondini uccise dal freddo in una notte di mezza estate*, in *la Repubblica*, 7 agosto 2023, p. 13; A. FRASCHILLA, *Alluvioni e frane, 11 miliardi fermi. Il governo li lascia nel cassetto*, ivi, p. 11; P. VALENTINO, *Riscaldamento climatico e turismo*, in *Corriere della Sera*, 7 agosto 2023, p. 26, nonché F. GIAVAZZI, *“Prendersela con l’Unesco non risolve il caso Venezia. Serve un progetto alternativo”*, ivi, p. 21; P. BIONDANI, *Clima, l’Italia rischia doppio*, in *L’Espresso*, n. 31/2023, pp. 42 ss.; U. CENNAMO, *Marmolada, picco a 14 gradi. “Ma per ora non si chiude, non è scattato l’allarme”*, in *Corriere del Veneto*, 22 agosto 2023, p. 5; M. GIOVANNINI, *I ghiacciai dolomitici sono a rischio estinzione*, ivi.

<sup>7</sup> Per non dire, in estrema sintesi, anche di usi e costumi: v. G. ROSSI, *Prove di educazione alla legalità nonostante l’eclissi della morale*, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2023, p. 37, in margine a N. DALLA CHIESA, *Legalità è un sentimento. Manuale controcorrente di educazione civica*, Milano, Bompiani, 2023. Certo, per la legalità, non sono tempi favorevoli, e non è, certo, un bene: v. G. ACOCELLA (a cura di), *Materiali per una cultura della legalità 2022*, Torino, Giappichelli, 2022, ed ivi, in particolare, F. PEDRINI, *La legalità inesistente*, pp. 1 ss.

<sup>8</sup> A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, con introduzione e note di G. Bezzola, Milano, RCS, 2006, XII, p. 207.

generale<sup>9</sup>. Ne accenno, perché finora ho ascoltato ragionamenti, non privi di interesse, che hanno finito, fatalmente, per coinvolgere l'intero ordinamento della Repubblica, utilizzando risalenti, consumate ed inconcludenti tecniche: si possono definire, con linguaggio rozzo, della pesca a strascico; elegantemente, concepite in forza di una visione generale (ma, molto probabilmente, generica) dei problemi, alla ricerca dell'ottimo, ostinatamente censurato da Luigi Einaudi<sup>10</sup>; ottimo, che è nemico giurato – come si sa – del buono. Senza dubbio, di ciò che può essere almeno decente. Per questo, mi permetto di richiamare l'attenzione su qualcosa di certo, che fa parte delle vicende della Repubblica, “una e indivisibile”, come dice l'art. 5 Cost., oltre ad altro, che, di solito, si trascura<sup>11</sup>.

Ciò che l'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. ha di mira è l'*eguaglianza in concreto*. Delle evidenti diseguaglianze sono responsabili il pluralismo; l'autonomia; l'assenza dello Stato, cui rimediare con più Stato?<sup>12</sup>. L'art. 3, 2° co., Cost. ha incorporato in sé un imperativo

---

<sup>9</sup> Dirò qualcosa, tra poco, a proposito delle espressioni che ricorrono nel testo dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., e che rappresentano una sorta di inutile rompicapo: v. la nota 89 e sub 9.

<sup>10</sup> L. EINAUDI, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, ora in *Scritti economici, storici e civili*, a cura di R. Romano, Milano, Mondadori, 1983, pp. 5 ss., là dove rileva – è una puntualizzazione, che trascende il caso specifico – che “la confraternita dei dottrinari sta diventando il pericolo ‘numero uno’ per la pubblica finanza”. Per quella “mania riformatrice dei dottrinari che, andando in cerca della giustizia e non contenti della giustizia semplice grossa, che è la sola concretamente possibile, vogliono la giustizia perfetta, che è complicata e distrugge dieci per incassare uno”. V. M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2023, pp. 495 ss.

<sup>11</sup> Ho dalla mia una buona memoria e oltre trent'anni di frequentazione di Palazzo della Consulta: quel tanto, che consente di sapere – non perché lo si legge sui libri, scritti, talvolta, da chi non vi ha mai messo piede – la differenza che passa tra fatti e carte di un giudizio, da un lato; e fatto e diritto di una sentenza, d'altro lato. Sono costretto, ancora una volta, a rinviare a M. BERTOLISSI, *L'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2022, pp. 321 ss.

Colgo l'occasione per precisare che la continua ripresa di miei scritti dipende dalla circostanza che, quello attuale, si collega intimamente ad essi, sulla base di una comune premessa di carattere metodologico, che dà rilievo, oltre che alle proposizioni normative, ai fatti costitutivi di normatività. La considerazione unitaria di entrambi non è sempre apprezzata, ma rimane incontestabile che incentrarsi sul dover essere espone a non pochi fraintendimenti, il primo dei quali consiste nel ritenere che il dover essere coincida con l'essere: v., per l'adesione al criterio tradizionale, ad es., A. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, A. RUSSO, *Ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte speciale, tomo I, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 101 ss.

<sup>12</sup> Da tempo, si è parlato di Stato introvabile: v., appunto, S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998. Quanto

categorico, al quale la Repubblica non ha dato seguito. Da questo punto di vista, l'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. è del tutto superfluo: atti della Costituente alla mano<sup>13</sup>.

a) La medesima – contrariamente a quello che taluno ha sostenuto<sup>14</sup> – si è avvalsa dei lavori preparatori messi a sua disposizione, tra l'altro, dalla Commissione economica, presieduta da Giovanni Demaria. Per quanto ci riguarda, assume particolare rilievo l'opera svolta dalla Sottocommissione Finanza, presieduta da Sergio Steve<sup>15</sup>, la quale ha affrontato il tema dell'erogazione di prestazioni e servizi sul territorio nazionale. Allora, nel contesto del più saldo centralismo, ebbe a notare che esistevano, nel Paese, ingiustificabili diseguglianze. Propose, quindi, quale rimedio alle sperequazioni, di inserire nella Carta costituzionale l'enunciazione di un principio ispiratore: avrebbe dovuto affermare (il corsivo è nel testo) *il diritto di tutti i cittadini ad ottenere a parità di aggravio tributario in tutto il territorio dello Stato quanto meno i pubblici servizi obbligatoriamente rimessi alle amministrazioni locali e che corrispondono ad uno standard minimo indispensabile alla vita civile, col corrispondente obbligo dello Stato di perequare il fabbisogno finanziario locale, secondo le norme dettate dalla legge, perché le relative spese possano essere fronteggiate a parità di aliquote*<sup>16</sup>.

È appena il caso di osservare che il diritto di ogni cittadino era correlato al pagamento del tributo e che, in presenza di disparità, avrebbe dovuto intervenire lo Stato per assicurare – non ci vuole molto a capire che non stavano improvvisando e che il rilievo rappresentava l'esito di ragionamenti, formulati sulla base di una consumata esperienza – *uno standard minimo indispensabile alla vita civile*.

---

al più Stato, in questi termini si è espressa la Corte costituzionale, a proposito della Regione Calabria, con la sent. n. 168/2021, a conferma del fatto che non è il caso di fare di ogni erba un fascio; che vale ancora oggi il risalente *distingue frequenter*; che le prestazioni possono essere – sono state, sono e saranno – rese, in ragione di una molteplicità di fattori, condizionanti l'attuazione dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost. V. sub c).

<sup>13</sup> M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, pp. 173 ss.; ID., *Finanza territoriale. 1946 studi e proposte costantemente disattesi*, destinato ad un affettuoso ricordo di Beniamino Caravita di Toritto.

<sup>14</sup> Smentito, ad es., dall'articolato intervento dell'on. Bubbio: rinvio al mio *L'autonomia finanziaria regionale*, cit., spec. pp. 260 ss.

<sup>15</sup> I nomi hanno la loro importanza; e non aggiungo altro.

<sup>16</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente. V. Finanza. I. Relazione*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, p. 142.

b) Quella poc'anzi ripresa è un'espressione orientata alla concretezza. Infatti, *vita civile* richiama il frammento “esistenza libera e dignitosa” (di cui all'art. 36, 1° co., Cost.), che deve essere assicurata al lavoratore e alla sua famiglia per il tramite di “una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro”. Tuttavia, a differenza di questo precetto costituzionale, l'art. 117, 2° co., lett. m), utilizza parole più deboli e generiche, di matrice burocratica, dal momento che “essenziale” sottintende misure, che possono dilatarsi o restringersi a piacimento: come accade, ad esempio, per il minimo vitale, sottratto a tassazione. L'essenzialità è condizionata da molteplici fattori: ha come termine di riferimento *a quo l'homo sine pecunia*, che è *imago mortis*; e può spingersi molto in alto, visto che, un tempo, il naso di Cleopatra era a carico del Servizio sanitario nazionale: non indispensabile – è da credere – per una *vita civile*! In ogni caso, i Lea<sup>17</sup> non sembrano aver né azzerato, né attenuato le diseguaglianze esistenti tra i vari sistemi sanitari regionali, caratterizzati da un intenso turismo incrociato: dalle sanità deboli alle meno deboli, se non si vogliono definire – è preferibile, per precauzione, evitare di dire – forti. Il prima e il dopo la novella costituzionale del 2001 si equivalgono<sup>18</sup>.

c) Il fatto è – come si è già accennato<sup>19</sup> – che i fattori, da cui dipende l'attuazione concreta dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., sono molteplici e tra loro inscindibilmente legati. Riguardano, in particolare, in un'ottica giuridica istituzionale:

- lo *Stato*, che è uno sulla carta, molteplice nella sua articolazione organizzativa territoriale. Con la conseguenza, lapalissiana, che, ad esempio, vi sono tribunali che funzionano e altri no; plessi scolastici adeguati e altri no<sup>20</sup>;

---

<sup>17</sup> In atto dal 2001, aggiornati nel 2017.

<sup>18</sup> Non è il caso, quindi, di farsi molte illusioni.

<sup>19</sup> *Sub* 1.

<sup>20</sup> Si ricordi che sull'ingresso sta scritto: Scuola media statale. Con la conseguenza che, se l'anno scolastico inizia sempre malamente, lo Stato *imputet sibi*: A. D'ESTE, *Oltre 50 mila studenti sui banchi senza presidi. E spariscono i prof del Sud*, in *Corriere del Veneto*, 27 agosto 2023, pp. 1 e 2. V., soprattutto, la feroce inchiesta di C. SGRECCIA, *Scuola a pezzi, altro che merito. Qui casca tutto*, in *L'Espresso*, n. 36/2023, pp. 26 ss., nonché M. BERTOLISSI, *Cosa deve cambiare in classe*, in *Corriere del Veneto*, 9 settembre 2023, pp. 1 e 3, ed E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la sua scuola*, Venezia, Marsilio, 2019. V. *sub* 9. Quello della scuola rimane un caso esemplare di come le differenze siano enormi, le disfunzioni gigantesche e il degrado in espansione ora, in assenza di qualunque autonomia differenziata. Realisticamente, che cosa potranno generare eventuali Lep per l'istruzione, in termini di eguaglianza? Lo Stato si preoccupa delle Regioni, quando è il caso di dire: badi a sé stesso! È una conclusione, purtroppo, scontata, come si può constatare lunedì

- le *Regioni*, delle quali si può dire, a seconda delle circostanze, tutto il bene o tutto il male possibile. Comunque sia, di regola, se ne parla indistintamente, mentre una rigorosa indagine svolta già sulla prima legislatura (1970-1975) aveva messo in luce notevoli differenze, che si sono, di massima, accresciute nel tempo<sup>21</sup>. Per troncane ogni perplessità, vale il caso delle *Regioni speciali*<sup>22</sup>;

---

11 settembre 2023, primo giorno di scuola in alcune *Regioni*: *La scuola dei precari*, in *la Repubblica*, 11 settembre 2023, p. 1 (“Inizio a ostacoli per 7 milioni di studenti. In classe su quattro insegnanti uno è supplente. Ancora da bandire concorsi per 70 mila posti”); I. VENTURI, *La fabbrica dei supplenti*, ivi, p. 2 (“la scuola alla ripartenza con 200 mila precari”). Al netto delle polemiche di rito, questa è una situazione endemica. Mi chiedo, ancora una volta, a che cosa possano servire i Lep, che lo Stato dà a sé stesso, per fare ciò che avrebbe dovuto fare, e non ha fatto, come osserva un giornalista di collaudata competenza ed esperienza, quale è F. JORI, *Il nuovo anno scolastico che puzza tanto di vecchio*, in *il mattino di Padova*, 11 settembre 2023, p. 10. Ecco l’esordio: “Bocciata fin dal primo giorno. Si ritrova con un 4 in pagella già a inizio anno, una scuola che oltretutto si trascina dietro la zavorra dell’eterna ripetente: cambiano governi, parlamenti e partiti, ma il catalogo dei problemi rimane implacabilmente lo stesso”. Per non dire del fatto che *Scuola, si riparte con 1.500 ragazzi in meno. In 5 anni è come se fosse sparito un paese*, ivi, p. 12. Scherzi della denatalità, problemi per le attuali e le nuove generazioni. Vale anche per l’ambiente e, forse, per ogni altra materia. Una commedia degli inganni o degli equivoci?

<sup>21</sup> V., in specie, L. PALADIN, *Presentazione* di AA.VV., *La prima legislatura regionale 1970-1975*, Milano, Giuffrè, 1976, spec. pp. 7 e 13.

<sup>22</sup> V., assai di recente, un’inchiesta (che qui non richiamo affatto con un qualche intento polemico, ma per rendere evidenti difficoltà oggettive, da cui non mi pare si possa prescindere) condotta da E. BELLAVIA, *Sicilia infelix. Un’isola in crisi perenne*, in *L’Espresso*, n. 21/2023, pp. 26 ss. (noto che è un settimanale schierato contro l’autonomia differenziata, che non ha mai dato spazio a un’opinione, anche blandamente, a favore). Ecco l’esordio: “La terra dell’emergenza salta da un allarme a un altro, in una corsa forsennata a divorare sé stessa, le sue risorse e i sussidi che ristorano dopo la tragedia appena consumata. In attesa della prossima. L’estate di fuoco è lo specchio in cui si riflettono tutte le inadeguatezze di una Regione ‘sfigurata per colpa della politica’, sintetizza l’arcivescovo di Palermo, Corrado Lorefice, di fronte alle spoglie bruciate di San Benedetto Moro. – La Sicilia si sveglia con gli incendi e si addormenta con le frane. Ha ancora gli eredi dei baraccati del terremoto di Messina del 1908 e quelli del Belice del 1968. Consuma suolo senza ritegno, espone al rischio 320 mila persone su 2.000 chilometri quadrati (Ispra), si ingrassa nel nulla che genera la devastazione. Alimenta un popolo di precari, braccianti dei signori del voto (...). Vola a Roma a chiedere stati di crisi per i 60 milioni di euro di danni degli ultimi incendi che hanno mandato in fumo 41 mila ettari di territorio (Legambiente), si lamenta e contratta, alzando il prezzo del disagio, promettendo messi di voti nel granaio popolato di anime smunte. Ecco l’autonomia siciliana: un’altezzosa scorribanda nel recinto del bisogno. Utile solo alla razza padrona perché raggranelli quel poco che arriva con il contagocce dei trasferimenti. Che aspetta i fondi europei e intanto si fa bocciare per insipienza 31 progetti su 31 relativi ai consorzi di bonifica, gestione acqua per intenderci, e perde 383 milioni del Pnrr” (ivi, p. 28). V., altresì, purtroppo, R. MADDALENA, *Baraccopoli. Dove finisce la civiltà*, in *L’Espresso*, n. 30/2023, pp. 68 ss. (La città, interessata dall’inchiesta, è Messina: “Alcune risalgono al 1908. E ci vivono, nel degrado, oltre 1.800 famiglie. Mentre sono stati assegnati pochissimi alloggi rispetto al fabbisogno, i soldi per il risanamento non mancano”). Eppure, pare che i Lep siano solo

- i *diritti*, i quali, indistintamente, hanno un costo, anche se, per tradizione, non se ne discute con il dovuto rigore<sup>23</sup>, cui non dovrebbe essere estraneo l'argomento strategico dell'evasione fiscale e contributiva<sup>24</sup>;

- il *capitale umano*, strumento di successo oppure di insuccesso, di particolare rilievo proprio per quanto concerne il pluralismo autonomistico. Per limitarsi a un rapido cenno, vale la pena di ricordare una recente, accurata disamina, che ha concentrato l'attenzione sulla società e sui fattori indispensabili per una sua efficace ripresa, quanto ad economia ed istituzioni<sup>25</sup>. La ricostruzione, seguita al terremoto in Friuli

---

questione di soldi: v., infatti, A. BASSI, *Autonomia, conti a rischio, anche i saggi ora frenano*, in *Il Messaggero*, 17 agosto 2023, pp. 1 e 3, nonché – in replica – E. D'ORLANDO, A. GIOVANARDI, "Autonomia, nessun freno. La Costituzione va attuata", in *Il Gazzettino*, 18 agosto 2023, p. 9. Ragionano diversamente E. GALLI DELLA LOGGIA, A. SCHIAVONE, *Una profezia per l'Italia. Ritorno al Sud*, Milano, Mondadori, 2021.

Se, ad es., altre Regioni speciali versano in questa condizione (prendiamo, pure, tutto con beneficio di inventario), lo si dica e lo si giustifichi. Per parte mia, ho scritto un saggio dal titolo *Di bessòì. La Piccola Patria del Friuli in soccorso di una Repubblica spaesata*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2023, pp. 176 ss. Me ne sono occupato, altresì, in *Il mito del buon governo*, Napoli, Jovene, 2022, spec. pp. 340 ss., a proposito di talune Regioni ordinarie.

Solo per memoria, l'Assemblea regionale siciliana ha espresso voti contrari al regionalismo differenziato di cui all'art. 116, 3° co., Cost.: ordine del giorno del 20 febbraio 2019.

<sup>23</sup> S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000. Con l'occasione – avendo in mente la questione relativa al finanziamento dei lep –, non si dimentichi quanto ha scritto, molto tempo fa, J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1979. In ogni caso, il debito è volato, per ragioni rese esplicite da Giuliano Amato, intervistato da A. FRIEDMAN, *Ammazziamo il Gattopardo*, Milano, Rizzoli, 2014, pp. 32-33, e da Francesco Cossiga, confidente di G.A. STELLA, *Giù il cappello*, in *Corriere della Sera Magazine*, 29 gennaio 2009, p. 11. Anche a motivo del fatto che si tacciano sempre le cause del debito pubblico ed ora lo si vorrebbe espandere da demagoghi e scriteriati, riversando le conseguenze sui giovani, è opportuno mandare a memoria questo inciso, non da statisti: "In nome della carità e della solidarietà ho sbagliato. Credevo che la politica economica dello Stato dovesse ricalcare le linee della San Vincenzo. Abbiamo scambiato tutta la solidarietà con lo spreco. Il fatto è che pensavamo sul serio che i soldi non sarebbero finiti mai". Ci vuol poco a rincarare la dose: v., infatti, M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, Jovene, 2015.

<sup>24</sup> Di proporzioni enormi: C. VOLTATTORNI, *Dichiarazioni, il 44% sotto i 15 mila euro*, in *Corriere della Sera*, 24 aprile 2020, p. 41. V., soprattutto, CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2020, p. 10, e già A. PEDONE, *Evasori e tartassati*, Bologna, il Mulino, 1979, e M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Napoli, Jovene, 2012.

<sup>25</sup> Mi riferisco a C. BORGOMEIO, *Sud, il capitale che serve*, Milano, Vita e Pensiero, 2023. Nel presentare l'opera, M. PANARA, *Solo l'investimento sul capitale sociale porta sviluppo nel Mezzogiorno*, in *Affari&Finanza*, 7 agosto 2023, p. 13, ricorda che "Nel 1951 il Pil pro capite nel Sud era il 52,9% di quello del Centro Nord, nel 2021 è stato pari al 56,2%. Quei miseri 3,3 punti sono il più clamoroso indicatore del fallimento di 70 anni di politiche meridionalistiche.

del 1976, è dovuta alla combinazione di due fattori, che dimostrano come una vera autonomia possa consentire il migliore dei risultati, abbinando, appunto, la solidarietà nazionale con la responsabilità e l'operosità dei territori<sup>26</sup>;

- l'*organizzazione*, senza della quale ogni obiettivo è, per definizione, precluso. C'è chi ne ha parlato con precisione millimetrica in questi giorni, a proposito del Pnrr, osservando che è una sua caratteristica quella di stabilire “nei primi anni (...) traguardi, ossia passaggi formali necessari per il completamento delle opere pubbliche. E noi siamo bravissimi [non è un elogio] nel passare atti formali ed è per questo che, finora, il Pnrr era avanzato senza problemi. Ma, da fine 2023 in poi, la

---

34 anni di Cassa per il Mezzogiorno, le cattedrali nel deserto, i trasferimenti miliardari hanno migliorato la vita dei cittadini meridionali ma non hanno intaccato il divario”. Ed ecco una sintetica conclusione, del cui contenuto non si parla: “E invece lo sviluppo si nutre con la crescita civile, raccogliendo i segnali di vitalità che i territori offrono e rafforzandoli, investendo sull'educazione, sulla legalità, sulla qualità del settore pubblico. Le risorse contano, senza non si esce dalla trappola, ma se quelle risorse non fanno crescere il capitale sociale sono solo sopravvivenza e semmai dipendenza. Non sviluppo”. Nei medesimi termini, G. DE RITA, *Il lungo Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2020 (sul risvolto di copertina si legge: “Non è l'economia che traina il sociale, ma il contrario; per fare sviluppo occorrono processi di autocoscienza e di autoproduzione collettiva, non interventi dall'alto: ho sempre tenuto a mente questi principi studiando il Mezzogiorno italiano”). Per ulteriori chiarimenti, in proposito, v. G. DE RITA, *Intervista sulla borghesia in Italia*, a cura di A. Galdo, Roma-Bari, Laterza, 1996, e G. DE RITA, A. GALDO, *L'eclissi della borghesia*, Roma-Bari, Laterza, 2011, spec. p. 28. Soprattutto, M. DRAGHI, *Considerazioni finali 2008*, in particolare, il paragrafo dedicato a “Lo sviluppo del Mezzogiorno e il federalismo fiscale” ed ora, con un sintetico cenno, F. GAMBARINI, *Addio a Repetto, il re del cioccolato. Il rilancio di Elah-Dufour e Novi, puntando sul “capitale umano”*, in *Corriere della Sera*, 10 settembre 2023, p. 29.

<sup>26</sup> M. BERTOLISSI, *Di bessò*, cit. Oltre a quanto riportato nella nota 22, si è costretti a prendere atto di altre notizie non proprio edificanti, che sono quello che sono, in barba all'eguaglianza, non da sventolare, ma da realizzare: v., infatti, A. GUERRIERI, *Ad Amatrice, tra ferite e cantieri aperti. Così l'Italia aspetta d'essere ricostruita*, in *Avvenire*, 24 agosto 2023, p. 5; C. ZUNINO, *La solitudine di Amatrice – le case ancora un sogno – l'hotel riapre ma è vuoto*, in *la Repubblica*, 24 agosto 2023, p. 18; F. Malfetano, *Amatrice, sette anni dopo. Il premier: “Acceleriamo”*, in *Il Messaggero*, 25 agosto 2023, p. 8; A. AVERAIMO, *I ritardi di Ischia (piena di turisti)*, in *Avvenire*, 24 agosto 2023, p. 5. Ormai, se ne occupano gli storici: v., ad es., A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 309, il quale osserva che “Nel 1976 un terremoto aveva colpito il Friuli, con la morte di un migliaio di persone e la distruzione di alcuni paesi. I finanziamenti stanziati dal governo per l'Irpinia non furono, in proporzione ai danni, inferiori a quelli stanziati per il Friuli. Ma l'opera di ricostruzione diede risultati diversi e sembrò indicare, ancora una volta, una frattura tra Nord e Sud”. Sono affermazioni da non sottovalutare, dal momento che si deve porre rimedio, anche attraverso i Lep, a “sentimenti antimeridionali che avevano radici molto profonde, perché erano nati al momento stesso dell'unità d'Italia e ne avevano percorso tutta la storia” (ivi). Il che significa che, se la questione Lep si tradurrà in un ennesimo fallimento, questo contribuirà non già a unire, ma a separare ulteriormente.

stragrande maggioranza delle condizioni del Piano riguarda gli obiettivi, insomma i risultati, le opere pubbliche. E lì stanno i nostri problemi [il discorso vale anche per i Lep]: non nel fare leggi, regolamenti, bandi, ma nell' eseguire le opere"<sup>27</sup>;

- le *risorse*. Rilevano sia nell' ammontare, sia – soprattutto – nella qualità del loro impiego, il quale dipende dall' inveroimento di due principi costituzionali essenziali, posti dall' art. 97: dal buon governo (della politica) e dalla buona amministrazione (che è o non è dei dipendenti e dei funzionari pubblici). Ancora una volta aiuta – a capire e a capirci: ce lo ricorda Covid-19 – Alessandro Manzoni, quando nota che “ecco se, anche nelle maggiori strettezze, i danari del pubblico si trovano sempre, per impiegarli a sproposito”<sup>28</sup>;

- il *fattore tempo*, a volte favorevole, a volte sfavorevole. Ricordo che il regionalismo ordinario è stato attuato, con grave ritardo e malamente, nel 1970, quando il debito pubblico era fisiologico e la lira vinceva l' oscar dell' affidabilità. Allora, si pensava di riformare lo Stato e non si fece nulla. Ora, tutto è cambiato in peggio ed è indispensabile agire guardando in faccia la realtà e ciò che la stessa consente. Chi ha tempo non aspetti tempo non è solo un modo di dire: esorta al fare, non all' enunciare e, men che meno, all' impedire.

### 3. Meglio non dimenticare

Forse, non è un caso che quanti sono stati auditi dal Sottogruppo n. 8 hanno chiesto di essere edotti circa il significato da attribuire all' art. 117, 2° co., lett. m), Cost.; si sono soffermati sul disegno di legge Calderoli ed hanno variamente argomentato circa il suo contenuto. Tuttavia – prendo a prestito il testo messo a disposizione dal WWF –, non ho avuto la possibilità di leggere nulla che dica: questo è un Lep ambientale, che precede e si affianca alle prestazioni tecniche dei Lepta. È una pura e semplice constatazione, dal momento che, per addivenire a un qualche risultato, è indispensabile prendere in esame non i propri o gli

---

<sup>27</sup> C. COTTARELLI, *Dalle parole ai fatti. Come non sfiorare il ridicolo sul Pnrr*, in *L'Espresso*, n. 30/2023, p. 9. Per quanto mi riguarda, è quel che ho sempre sostenuto: v., infatti, *Il mito del buon governo*, cit., pp. 363 ss., e, in particolare, *Riformare la pubblica amministrazione: acqui està el busilis; Dios nos valga!*, in *federalismi.it*, n. 26/2021, pp. IV ss. V., inoltre, O. GIANNINO, *Perché il Pnrr arranca. Gli errori del passato e quelli del Governo Meloni*, in *Affari&Finanza*, 7 agosto 2023, p. 12, e P. BIANCHI, *La svolta dell' economia globale. I sussidi non bastano più per rilanciare la ripresa*, ivi, p. 13.

<sup>28</sup> A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., XXVIII, p. 439.

altrui auspici, ma la legislazione vigente, che non è poca; che è confusa, ripetitiva e minutissima, da analizzare guardando alla sua struttura interna e a ciò che si prefigge: porre limiti, ai fini della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema<sup>29</sup>. Più precisamente e realisticamente ancora, evitare danni ad entrambi.

Ora, non si deve dimenticare che non c'è nulla di assoluto e che tutti i diritti sono sottoposti a un bilanciamento. Non solo: il medesimo dipende dalla normativa vigente al momento, in cui va scelta la misura o valutato giudizialmente il caso, tenuto conto dei più recenti ritrovati e delle finalità perseguite, che – come ognuno può constatare – mutano di giorno in giorno, salvo (forse) i principi. Si tratta di una annotazione, che va spiegata. E la migliore delle delucidazioni è quella, che fa riferimento a *casi concreti*.

a) Il primo di essi è il seguente, che riprendo – a causa della sua risonanza – da un quotidiano<sup>30</sup>. Consente di essere informati circa le divisioni esistenti tra enti ed associazioni, tutte sensibili ai valori previsti e tutelati dall'art. 9 Cost.: il che la dice lunga su come stanno le cose e su come ci si deve regolare in questa accidentata materia.

Ebbene, “il Tar Campania ha dato torto al ministero della Cultura sulla tutela del paesaggio e ha dato ragione alla spagnola Grupotec per costruire una centrale fotovoltaica di 31 ettari nella valle dell'Ufita (Avellino) fra Scampitella e Trevico. Dice il Tar: la tutela del paesaggio sarà pure nella Costituzione all'articolo 9 fin dai tempi dei Padri costituenti, ma da un anno nella Costituzione c'è anche la tutela dell'ambiente e quindi la centrale fotovoltaica va fatta. In altre parole, il Tar ha infilato un cuneo nella crepa sottile tra paesaggio e ambiente e ne divarica i lembi fino a trasformarla in una frattura”<sup>31</sup>.

Su che cosa incide? “Il divario fra i due principi costituzionali e soprattutto fra le due anime nobili dell'ambientalismo potrebbe diventare sempre più largo con il rafforzarsi delle strategie climatiche. Bisogna costruire in Italia almeno 65 mila megawatt di nuove centrali alimentate da fonti energetiche rinnovabili; a mano a mano che le centrali verdi saranno sempre più presenti e pervasive, potrà salire la riottosità delle comunità che potrebbero sentirsi invase”<sup>32</sup>. D'altra parte, “La visibilità

---

<sup>29</sup> V. *sub* 5.

<sup>30</sup> J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista su rinnovabili e paesaggio*, in *Il Foglio*, 9 agosto 2023, p. 3.

<sup>31</sup> J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

<sup>32</sup> J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

modifica i luoghi in cui si identificano le comunità. È simile la divisione fra associazioni sul tema del consumo del suolo. Alcune settimane fa l'Ispra, l'Istituto scientifico del ministero dell'Ambiente, ha pubblicato uno studio in cui censisce l'espansione delle tecnologie rinnovabili tra le forme del consumo del suolo. Contro l'Ispra è partita una lettera di censura firmata da 14 associazioni tra cui spiccano per notorietà Greenpeace, Legambiente e Wwf. Invece gli Amici della Terra sono contrari alla lettera di censura degli altri movimenti: 'Basta intimidazioni alle istituzioni dello Stato'. Italia Nostra: 'Il fotovoltaico mangia il suolo fertile come denunciato dal presidente di Coldiretti, Ettore Prandini'<sup>33</sup>.

Quanto all'innesco delle tensioni e delle polemiche, il giudice amministrativo ha precisato che "Scolora la tesi attorea incentrata sulla predicata primarietà (o prevalenza assoluta) dell'interesse alla tutela dei valori paesaggistici e, per converso, sulla predicata cedevolezza (o subvalenza assoluta), rispetto a esso, degli altri interessi pubblici potenzialmente antagonisti, ivi compreso quello ambientale alla produzione energetica in termini ecosostenibili; e invero, la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali, ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici"<sup>34</sup>. Come si regolerà il Consiglio di Stato?<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

<sup>34</sup> J. GILIBERTO, *Il Tar e la frattura ecologista*, cit., p. 3.

<sup>35</sup> Ove impugnata, oggetto del giudizio d'appello sarà Tar Campania-Salerno, sez. II, sent. n. 1556/2023.

Per dare l'idea della molteplicità dei punti di vista e di quali siano i contrasti in atto, che rendono le scelte concrete, in linea di massima, controverse, vale la pena di riprendere ancora qualcosa di questo istruttivo quadretto: "Secondo Antonella Caroli, presidente di Italia Nostra, la sentenza del Tar Campania 'nega il valore preminente della tutela paesaggistica rispetto a quella ambientale. Così come temuto fin dall'inizio, l'assurdo e inconsapevole cambiamento dell'art. 9 della Costituzione, con l'aggiunta paritaria dell'ambiente – che Italia Nostra riteneva già tutelato dalla Corte costituzionale con l'obbligo della sua conservazione e della repressione del danno ambientale (sentenza n. 210/1987) – si rivela per quello che doveva essere: il grimaldello per disinnescare i pareri del ministero della Cultura e delle soprintendenze e consentire l'occupazione di paesaggio con le strutture fotovoltaiche ed eoliche. Nessuna considerazione, tra l'altro, per i rischi che la copertura di suolo oggi sta provocando ai microclimi in rapporto con le disastrose trasformazioni atmosferiche": *ibidem*.

V., con l'occasione, G. RIVA, *Dilemma green. Paesaggio contro energia*, in *L'Espresso*, n. 30/2023, pp. 26 ss., nonché E. DAL BUONO, *ioc'ero*, ivi, pp. 12 ss., autore dei seguenti testi, che commentano immagini terribili di Oliviero Toscani: "La principale causa di inquinamento è il desiderio". "Nelle ciminiere delle centrali elettriche respira la nostra antica paura del buio". "L'inquinamento è il prezzo da pagare per un mondo a misura di uomo. Il terrore è il prezzo da pagare per un uomo a misura di mondo". "Da un punto di vista scientifico, una fabbrica non è meno naturale della barriera corallina". "La ciminiera è un cammino mannaro". "Le

b) Dunque, domina l'incertezza e, comunque, il bilanciamento tra paesaggio e ambiente è, davvero, problematico. Al pari delle scelte, che hanno ad oggetto la mobilità e la transizione energetica. Anche a questo proposito, è opportuno considerare non proposizioni normative di ogni specie e grado, che fanno parte della realtà, ma non sono la realtà; sebbene vicende, che consentono di conoscere qualcosa della realtà.

Infatti, “Qualcosa, nell'aria, sta cambiando. O, meglio, sta cambiando negli umori dei cittadini rispetto alla qualità dell'aria e ai relativi provvedimenti. Tutti d'accordo sulla necessità di fare qualcosa per l'ambiente, ma quando è il momento di esprimersi su che cosa possa essere utile, non tutti condividono le scelte dei pubblici amministratori”<sup>36</sup>. Il cielo si tinge di colori diversi, di bianco e di nero, fedeli al brocardo *tot capita, tot sententiae*. Lo rivelano “Due casi esemplari, di Paesi a noi vicini. In Francia, dove già i parigini hanno bocciato per referendum lo *sharing* dei monopattini, una pubblica consultazione condotta *online* dal Senato ha portato alla bocciatura delle ZFE-m, le zone di mobilità a basse emissioni, nelle quali la circolazione è limitata ai veicoli meno inquinanti. Su 51 mila votanti (cifra record per la Francia, che non ha un alto tasso di partecipazione), l'86% dei privati e il 79% di quelli dediti ad attività professionali ha detto no alle ZFE-m, giudicandole discriminatorie dal punto di vista sociale e territoriale. Che non sia un caso del tutto isolato lo dimostra anche il fatto che due terzi degli abitanti di dieci città svizzere

---

grandi religioni hanno sempre immaginato costruzioni slanciate verso il cielo: obelischi, campanili, minareti, ciminere”. “Combattere il capitalismo, comunque la si giri, è litigare con lo specchio”. Per ancora qualcosa di peggio, se possibile, v. *ioc'ero*, in *L'Espresso*, n. 34/2023, pp. 12 ss. Tutto incontestabile! Pretendere di ricondurre la complessità delle cose a una formula impersonale ed asettica appare, davvero, ingenuo ed infantile. Risolutivo del nulla. Sotto questo profilo, le stesse pronunce della Corte costituzionale, che accertano e dichiarano l'esistenza di un Lep, vanno prese in seria considerazione con grande cautela, dal momento che riguardano un caso specifico e manca una visione d'insieme, finanche settoriale: che priva della possibilità di comparare e, quindi, di percepire i limiti del proprio assunto. D'altra parte, le sentenze della Corte costituzionale sono condizionate dal caso di specie e dipendono – se si ragiona in termini di Lea, ad es. – se i medesimi sono fatti valere dallo Stato o dalla Regione. Se è la Regione ad avvalersene, allora, si può leggere che “la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa [che serve a porre rimedio alla carenza di medici, causa di enormi disagi, per non dire altro] non si pongono in rapporto di strumentalità con l'erogazione dei Lea” (sent. n. 132/2021, 2.3 del Considerato in diritto). Eppure, dei medici parla, ad ogni piè sospinto, il dpcm del 2017, mentre sono considerati Lep quelli procedurali! Non è che le prestazioni sanitarie si erogano da sole? Al pari dell'ambiente, che si inquina da sé?

Sicché, pretendere certezze ed enunciati serrati pare, davvero, eccessivo, perché coerenti con premesse inevitabilmente di carattere ideologico.

<sup>36</sup> *Auto e ambiente, umori che cambiano*, in *Quattroruote*, n. 815, luglio 2023, p. 9.

si sono espressi, in un sondaggio, contro l'introduzione di un limite di velocità generalizzato di 30 km/h nelle aree urbane, preferendo una riduzione limitata alle strade secondarie sulla base di una norma nazionale, e non locale. E in Italia? Bologna ha annunciato con orgoglio l'esatto contrario, cioè la sua trasformazione dal 1° luglio in 'città a 30 all'ora', con il limite più basso imposto su tutte le strade, a eccezione di quelle di accesso e delle circonvallazioni. A Roma, invece, dove a novembre scatterà la Zona verde (...), la giunta del sindaco Gualtieri, pressata dalle proteste dei cittadini, ha fatto retromarcia, riammettendo la circolazione delle diesel euro 4, prima escluse, e della benzina euro 3<sup>37</sup>.

c) C'è, infine, un convitato di pietra, interessato all'insieme delle tutele accordate dalla Parte I della Costituzione. Sono le *future generazioni*, nominate per la prima volta da quando l'art. 9 Cost. è stato novellato dalla legge costituzionale n. 1/2022. L'innovazione fa espresso riferimento all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e agli animali<sup>38</sup>. Di essi, quindi, non ci si può dimenticare quando si debbono definire i Lep ambientali. Fin d'ora, rilevo – anche alla luce delle osservazioni già delineate<sup>39</sup> – che i medesimi non possono essere né rispettati, né attuati se Stato e Regioni si avvalgono di apparati mal diretti, inefficienti, incapaci, per ciò solo di raggiungere – è quel che molto spesso accade, ad esempio, nel campo della tutela della salute – i Lep già predeterminati. Chi è chiamato ad occuparsi di ambiente e di ecosistema deve sentirsi impegnato verso le future generazioni, nelle cui mani si debbono lasciare istituzioni ben funzionanti. Sono tali gli enti che si

---

<sup>37</sup> *Auto e ambiente*, cit., p. 9. Istruttiva anche la lettura di G.L. PELLEGRINI, *Il vero obiettivo? La mobilità privata*, in *Quattroruote*, n. 815, luglio 2023, p. 1, e di F. PATERNO, *Se le tengono strette anche in America*, ivi, p. 10, nonché, ancora, di G.L. PELLEGRINI, *Sayonara. Dogmatismi*, ivi, pp. 150 ss., intervista al *chairman* del board Toyota, Akio Toyoda, e di T. CARBONI, *Prezzi alti e autonomia, l'auto elettrica va piano*, in *L'Espresso*, n. 34/2023, pp. 84 ss.

<sup>38</sup> M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, n. 6/2023, pp. 24 ss.

Quanto alla denatalità e alle relative cause (di cui si parla poco, preferendo un ipocrita silenzio, che evita di affrontare ciò che quotidianamente si declama: la prevalenza dell'avere sull'essere), v., ad es., F. BARRA, *L'ansia dei giovani ora ha un nome*, in *L'Espresso*, n. 31/2023, p. 11, e V. FILIPPI, *La scuola che perde studenti*, in *Corriere del Veneto*, 18 agosto 2023, pp. 1 e 3. V., altresì, A. ROSINA, *Denatalità, agire subito per evitare il crollo*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 agosto 2023, p. 6 ("La riduzione delle giovani generazioni in rapporto alla popolazione minaccia la stabilità economica del nostro Paese"); G. POGLIOTTI, *Gli under 35 in pensione a 74 anni con un assegno di mille euro netti*, ivi, 10 agosto 2023, p. 9; D. FERRARA, *Manovra, priorità a lavoro e natalità*, in *il Giornale*, 23 agosto 2023, p. 10.

<sup>39</sup> V. sub 2.

caratterizzano per il buon governo e la buona amministrazione dei beni tutelati dall'art. 9 Cost., in particolare.

Pertanto, non si può trascurare, fin d'ora, questo problema, che si può precisare attraverso una domanda senz'altro non retorica: quanto contano e quanto pesano figli e nipoti nella risoluzione del problema in esame? A mio parere, dovrebbero indurre a un rigoroso rispetto della legge<sup>40</sup>: in poche parole, alla riscoperta o scoperta del valore istituzionale e costituzionale della legalità, che si impone a ogni soggetto pubblico, in ragione delle proprie competenze, le quali, in un simile contesto, assicurano non la rottura, ma la continuità tra gli enti indicati dall'art. 114, 1° co., Cost.

In gioco viene – non potrebbe essere altrimenti, come accennato un istante fa – il problema della *denatalità*, che finisce per trasferire sulle spalle di nascituri, infanti ed adolescenti oneri gravosissimi, che debbono essere tenuti nella debita attenzione, quando si favoleggia intorno al diritto ad un ambiente salubre, ad un ecosistema in equilibrio e via discorrendo, nascondendo a sé stessi e al prossimo il peso, psicologico ed economico-finanziario, di azioni positive in controtendenza. È un'amara realtà, da sempre sottovalutata, che ha generato, in passato, debito pubblico; definito, quindi, con triste e malaugurante ipocrisia, scostamento di bilancio<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Il termine è usato in un'accezione generica.

<sup>41</sup> AA.VV., *Il welfare per i figli*, in *la Lettura*, 13 agosto 2023, pp. 2 ss. V. la nota 38 e, soprattutto, anche a motivo di ciò che si dirà a proposito del dovere di non inquinare, che fonda il diritto a un ambiente salubre (v. *sub* 5, b, e 6), D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, Milano, Mondadori, 2023, pp. 52 ss., là dove si sofferma sui “Cinque semi di ecologia interiore”. Si nota, al riguardo, che “l'inquinamento dei mari e lo sfruttamento selvaggio delle risorse hanno origine nei nostri istinti egoici, distruttivi, nella rabbia, nella competizione sfrenata, nella mancanza di empatia, nell'inconsapevolezza profonda della natura della vita e delle sue leggi di interconnessione” (n. 1). Che “dobbiamo prendere urgentemente coscienza dell'impatto ambientale del nostro mondo interiore (della nostra interiorità) su quello esteriore e della stretta interdipendenza tra ambiente interno e ambiente esterno. Non è la plastica il maggior agente inquinante del pianeta e nemmeno il petrolio, il piombo o i pesticidi, ma la mente umana quando rinuncia a essere ecologica” (n. 2). Che “Il linguaggio verbale esacerbato e inconsapevole usato dai singoli, dai rappresentanti politici, dai media che se ne fanno portatori è estremamente velenoso. La mancanza di gentilezza e compassione nei nostri modi e nel nostro sentire è altamente tossica e si ripercuote sulla natura tutta” (n. 3). Che “Senza eliminare le disarmonie e gli atteggiamenti tossici che contaminano pensieri, emozioni, corpo, energia vitale, ricordi, che inibiscono la manifestazione dei nostri talenti e della nostra vocazione più profonda”, “non possiamo risolvere davvero i problemi ambientali e climatici (...)” (n. 4). Che, per questo, “dobbiamo quindi adoperarci da subito per bonificare gli agenti inquinanti presenti nella nostra mente” (n. 5). Che tutto questo appartenga all'ordine del giuridico – anzi, che ne rappresenti la sostanza – è magistralmente spiegato da C. VIVANTE, *La riforma del codice di commercio*, in *Nuova Antologia*, 1923, pp. 161-162.

#### 4. *Il documento del Sottogruppo n. 8*

All'esito di riunioni plenarie della Commissione, dei Sottogruppi separatamente e dei coordinatori di questi ultimi, il Sottogruppo n. 8, al pari degli altri, ha predisposto un suo documento, sulla premessa che le materie dell'ambiente e dell'energia sono interessate dai Lep. Questa conclusione ha tenuto conto di un apprezzabile confronto di idee, di audizioni dedicate all'ambiente e dell'impegno di chi ha redatto il testo richiesto<sup>42</sup>.

Il punto di partenza è costituito da quanto verbalizzato il 30 maggio 2023, a conclusione della riunione dei Sottogruppi: a proposito dei quattro requisiti necessari per individuare i Lep; circa l'esistenza di prototipi; relativamente all'impegno per il futuro.

Per quanto concerne il primo profilo, si è concluso che ambiente ed energia implicano l'erogazione di prestazioni, al fine di assicurare, in specie, "condizioni minime di salubrità ambientale", che implicano "una prestazione che produce effetti ampliativi" nella sfera giuridica del destinatario, sia esso il singolo, sia la comunità di cui fa parte.

Quanto al secondo profilo, senza dubbio si pongono in essere prestazioni idonee "a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la dimensione organizzativa". Il che caratterizza, appunto, i "servizi ecosistemici".

Quanto al terzo profilo – concernente i diritti civili e sociali –, si è ritenuto che vi sia attinenza: sia nella "dimensione individuale", che riguarda il cittadino-utente e l'impresa (si pensi all'esercizio delle funzioni e ai procedimenti in materia ambientale); sia nella "dimensione diffusa", che "poggia su di un riferimento più ampio ed onnicomprensivo coincidente con la generazione presente e quelle future in quanto 'fruitori' dell'ambiente". E si è aggiunto – opportunamente – che "L'operazione da compiere in tale ottica appare più complessa, ma di sicuro interesse per il Sottogruppo n. 8. Si tratta, infatti, di muovere dal diritto alla salubrità ambientale per declinarne alcuni corollari in alcuni ambiti specifici, quali ad esempio: il suolo e le politiche preordinate alla riduzione del consumo del suolo (che fa emergere un diritto alla preservazione di una porzione

---

<sup>42</sup> Lo si deve, in particolare, al generoso impegno e alla competenza di Emiliano Frediani.

di suolo idonea a garantire il minimo vitale)<sup>43</sup>; “la garanzia del diritto all’acqua; la problematica della riduzione dell’inquinamento atmosferico (cui si correla il diritto ad un minimo qualitativo per quanto riguarda l’aria)”.

Che tutto ciò debba essere garantito su tutto il territorio nazionale – è il quarto profilo – si è ritenuto sia fuori discussione.

Si è aggiunto, poi – dopo aver accennato ai prototipi di Lep individuati dalla bozza di Lepta –, che, per quanto ci riguarda, ci si dovrà occupare di “una dimensione sistemica e ‘di cornice’, che eccede il livello della specificazione”, dal momento che, invece, si tratta di ricostruire “macrolivelli essenziali di prestazioni con riguardo a funzioni individuate in chiave generale”. Allo scopo, “Sembra, pertanto, necessario ricostruire, al di là dei Lepta, degli ambiti funzionali a livello ‘macro’ per poi individuare rispetto a tali ambiti dei Lep cui sono associate prestazioni da garantire in modo uniforme sull’intero territorio nazionale”<sup>44</sup>.

Fin d’ora osservo che questo ineccepibile piano di lavoro deve essere calato all’interno dell’ordinamento settoriale dell’ambiente<sup>45</sup>. Il quale è una parte, certo, del più ampio lavoro affidato alla Commissione; ma rappresenta, in realtà, il tutto: vale a dire, un sistema composito, articolatissimo, minutissimo, caratterizzato da una oggettiva commistione di aspetti giuridici e tecnici, nonché di interrelazioni con altre materie o suoi ambiti: ad esempio, con la tutela della salute e il governo del territorio, per non parlare d’altro, come si ricava dalla pura e semplice lettura del d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale: d’ora in poi, TUA), soggetto a continue rettifiche, integrazioni ed aggiornamenti. Il che conferma quel che si è già rilevato, a proposito di un ostacolo perennemente presente, riconducibile alla volubilità, che mal si concilia con l’esigenza di fondo, sottesa ai Lep: i quali vorrebbero, in sua vece, almeno una relativa stabilità delle norme legislative, se non anche di quelle di rango inferiore.

Queste ultime, comunque, rappresentano l’oggetto della disamina e, per questa ragione, ne vanno segnalati – in estrema sintesi – i relativi caratteri, che dipendono da quel che la materia, per sé stessa, esige. Non ci vuole molto a capire che altro è la salute, altro l’istruzione, altro

---

<sup>43</sup> Ma v. il caso deciso da Tar Campania-Salerno, *sub* 3, a), là dove si dà spazio al consumo del suolo, *ex* art. 9 Cost. novellato: per la difesa dell’ambiente e a danno del paesaggio.

<sup>44</sup> Documento del 18 giugno 2023.

<sup>45</sup> Dell’energia ci si occuperà in un secondo momento e la trattazione di questa ulteriore materia è da credere che beneficerà degli approfondimenti in atto.

l'energia e altro, appunto, l'ambiente, anche perché è in questo contesto che sembrano configurarsi, con maggiore vigore, le *tensioni nei rapporti tra generazioni*, da risolvere – a me pare – non con l'ottica del proprietario, ma con quella dell'amministratore<sup>46</sup>. Non attraverso promesse fallaci<sup>47</sup>, ma per fatti concludenti, caratterizzati dal basso profilo e dalla concretezza. Governando bene la materia e bene amministrando.

##### 5. *L'ambiente: amalgama di fattori e di valori*

Per evitare equivoci ed essere fedele al cenno dato poc'anzi, a proposito dell'approccio al tema in discussione, ricordo che – replicando una prassi in uso da tempo memorabile, che si ispira al motto “nozze con i fichi secchi” – il legislatore è vittima di un'ossessione: ripete continuamente, che sì, si debbono fare grandi cose, ma – si raccomanda – “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”<sup>48</sup>. Che è la via sicura per spendere alla grande, dilapidare e poi fallire, dal momento che – chiunque, non solo l'imprenditore – senza investimenti, appunto, fallisce. Del resto, è fallimentare lo *status quo* se si pensa soltanto agli effetti dell'insipienza, quale causa del dissesto idrogeologico, i cui danni

---

<sup>46</sup> M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari*, cit., pp. 24 ss. Soprattutto, FRANCESCO, *Laudato si'*, di cui sta meditando una integrazione, a causa degli eventi menzionati *sub* 1: I. SCARAMUZZI, *Il Papa e l'estate della crisi climatica: “Sto aggiornando l'enciclica Laudato si'”*, in *la Repubblica*, 22 agosto 2023, p. 20. Tuttavia, oltre ai grandi fenomeni (S. FINETTI, *L'avvocata e il magnate. Ecevdor al ballottaggio dopo omicidi e terrore*, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 2023, p. 13, riferisce che “L'affluenza è stata alta, sopra l'80%, perché i cittadini si sono espressi anche su due referendum per l'ambiente: uno per bloccare l'estrazione mineraria in una foresta vicino alla capitale, l'altro per vietare le trivellazioni petrolifere in un'area protetta dell'Amazzonia. Entrambi sono stati approvati”. G. DE MARZO, *I diritti della terra nella Costituzione dell'Ecuador*, in *L'Espresso*, n. 36/2023, p. 49), ve ne sono di quotidiani, dall'incidenza negativa straordinaria, dovuti a una patologica produzione di rifiuti (v. *sub* 5), che si registra un po' dovunque, ma in misura eccedente ogni limite anche nella città di Roma: lo sa bene il frequentatore occasionale; la subisce chi vi risiede: *Foglietta denuncia sui social il degrado di Roma*, *ivi*, p. 19, ed E. DELLAPASQUA, *Gassmann dopo Foglietta: gli spot su Roma ripulita? Un'offesa*, *ivi*, 23 agosto 2023, p. 19, a rettifica di una dichiarazione burocratica del Comune, secondo il quale *no problem!* Attore è l'uomo, da educare al rispetto (doveroso) della “casa comune”, cui si accennerà anche nel prosieguo.

<sup>47</sup> Le vicende del Pnrr la dicono lunga: si scontano tutti i limiti di una Repubblica perennemente in affanno, prodigiosa nel delineare scenari futuri, mediocre in sede di consuntivo. Chiarito, a suo tempo, millimetricamente: v., infatti, M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., pp. 363 ss.

<sup>48</sup> V. art. 2, 3° co.; art. 8, 1° co.; art. 13, 3° co., del TUA.

si riparano, con altissimi costi, *ex post*. Eppure, di mezzo c'è il bene della vita. L'ambiente – mi limito a questa semplice parola – è il suo *habitat*.

Per giustificare – a prescindere dalla loro bontà, che ci può essere oppure no<sup>49</sup> – le conclusioni cui sono pervenuto<sup>50</sup>, credo sia opportuno dar conto, con un cenno, dei tratti peculiari della materia, *secundum legem*<sup>51</sup>.

a) Le fonti, innanzi tutto, sono molteplici e di vario rango.

A livello costituzionale, oltre all'art. 9, 3° co., nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 1/2022, di ambiente si parla, pure, nell'art. 41, 2° e 3° co., aggiornato con il medesimo atto. Tuttavia, strettamente correlati con questi disposti sono anche l'art. 32<sup>52</sup> e l'art. 117, 2° co., là dove, alla lett. s), attribuisce allo Stato la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, mentre il 3° co. stabilisce che è oggetto di potestà legislativa concorrente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali (...)”.

Per parte sua, l'Unione europea ha approvato e via via aggiornato una serie rilevantissima di direttive, che hanno interessato i molteplici settori, che concorrono a formare ciò che attiene all'ambiente. Alle medesime lo Stato ha dato attuazione con proprie fonti primarie, ove discordi sanzionabili e sanzionate dal Giudice comunitario. Ad ogni buon conto, si può convenire sul fatto che “Le nozioni di vertice della disciplina sono in massima parte attribuibili alla normazione europea, onde costituiscono delle ‘invarianti’, nel senso che allo Stato membro non è consentito di scostarsi dalle definizioni espresse dalle direttive e dalla ricostruzione degli istituti contenute nelle sentenze della Corte di giustizia”<sup>53</sup>. Il che non accade per materie sottratte ad una competenza

---

<sup>49</sup> Chiarisco, fin d'ora, che di quel che scrivo sono convinto; ma non pretendo che altri lo debba essere. Per carità! Ed, anzi, a motivo del breve tempo a disposizione, ho scelto – come ho accennato alla nota 11 – di rifarmi agli studi condotti, che ho svolto, sempre, attenendomi, innanzi tutto, ai fatti. Già questo è un metodo di lavoro, che non consente di invocare e discutere argomenti altrui, elaborati alla luce del primato assoluto del dettato normativo: vale a dire, delle parole.

<sup>50</sup> Nel mese di agosto dell'anno 2023.

<sup>51</sup> Lo ribadisco, dal momento che, non infrequentemente, la linea di demarcazione tra ciò che è *in rerum natura* e ciò che è *in mente Dei* non solo non è netta, ma è confusa; se non, volutamente o colpevolmente, equivoca. Oltretutto, nuove o altre idee e concezioni sono tutt'altro che certe; senza dubbio, sistematicamente o quasi, smentite dagli accadimenti.

<sup>52</sup> Riguarda la salute. La giurisprudenza non ha mancato di derivare da questa tutela il diritto soggettivo ad un ambiente salubre: v. *infra*.

<sup>53</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, p. 171.

diretta dell'Unione europea: lo sono, ad esempio, l'istruzione, la tutela della salute, il coordinamento della finanza pubblica.

Lo spazio più ampio – da collocarsi sul versante dell'attuazione delle fonti predette – è riservato allo Stato, il quale fa ricorso sia alla legge, sia agli atti aventi forza di legge, in taluni periodi connotati da grande intensità. Si pensi – vale la pena di non trascurare questo aspetto davvero significativo – alle “novelle introdotte dalle leggi nn. 120/2020, 55/2021, 168/2021, 233/2021, 25/2022, 34/2022 e 91/2022, tutte finalizzate alla semplificazione dei procedimenti autorizzatori ambientali”, le quali – contraddittoriamente – hanno fatto sì che “il proclamato snellimento è stato realizzato soltanto con il ricorso all'accelerazione dei procedimenti, al contempo incrementandone la complessità, con il prevedibile effetto contrario all'obiettivo dichiarato dalle leggi”<sup>54</sup>. È un equivoco, dal quale è indispensabile uscire proprio quando si pensa ai Lep<sup>55</sup>.

Seguono, quindi, le leggi regionali, destinate ad operare nell'ambito dei limiti predeterminati dalla legge statale.

b) Le fonti predette stanno nelle mani della giurisprudenza: comunitaria, costituzionale, del giudice ordinario e del giudice amministrativo.

In disparte i distinguo, che non possono mai mancare, mi limito a richiamare qualche frammento della sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale<sup>56</sup>, che mi sembra dia conto delle peculiarità della materia ambiente. Infatti, essa afferma che è necessario “un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed

---

<sup>54</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 7. L'autore aggiunge che, “Ancora una volta, il legislatore si è accanito sul complesso normativo ambientale, riformulando disposizioni già disciplinate, dimostrando l'assenza di un vero disegno riformatore come pure l'incapacità di dare attuazione coerente agli impegni assunti di realizzare la *smart regulation* più volte proclamata ma sempre disattesa”.

<sup>55</sup> Spesso si è richiamato – nel corso dei vari incontri – il Pnrr. Paolo Dell'Anno, a questo proposito, chiosa così: “Appare plausibile ritenere che il legislatore non sia consapevole dei nodi gordiani che dovrebbero essere recisi per ottenere il risultato assunto come obiettivo del Pnrr, vale a dire il significativo incremento della messa in esercizio di impianti energetici a fonti rinnovabili e della quadruplicazione della potenza elettrica prodotta”. Inoltre – si tratta di un'osservazione, che si collega alla recente sentenza del Tar Campania-Salerno, di cui si è detto *sub* 3, a) –, “Alla rigidità dei vincoli ambientali, paesaggistici e culturali preesistenti, infatti, ne sono stati aggiunti altri, esaltando ancora di più la discrezionalità amministrativa e tecnica affidata alle amministrazioni pubbliche”: in *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 7.

<sup>56</sup> Relativa all'Ilva di Taranto.

il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”. D’altra parte, “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri”<sup>57</sup>.

Dunque, l’ambiente – materia trasversale – è particolarmente votata al bilanciamento, che pare escludere, in linea di massima, la possibilità-razionalità di stabilire assetti, parametri, indici, tali da irrigidire l’azione dei pubblici poteri e dei privati, essendo entrambi chiamati ad applicare norme giuridiche e norme tecniche assai particolareggiate *cum grano salis*, attenti a come si pone il caso concreto<sup>58</sup>.

c) Del resto, per quanto dottrina e giurisprudenza si siano sforzate di farlo, l’ambiente è materia dai confini non precisamente definibili; attraversata da forti pulsioni; condizionata, nei contenuti, dall’evolversi degli eventi, dalla loro imprevedibilità, da vere e proprie, inevitabilmente soggettive, visioni del mondo. In linea di massima, in ogni caso, quantomeno il diritto ambientale lo si può definire come l’insieme di norme che pongono limiti (negativi o positivi) alle attività dell’uomo (qui considerato come singolo o associato; privato o pubblico), in modo tale che non siano arrecati danni all’ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e agli animali (*ex art. 9, 3° co., Cost.*), né al paesaggio (*ex art. 9, 2° co., Cost.*), “nell’interesse delle future generazioni” (*ex art. 9, 3° co., Cost.*).

A ben vedere, qui è delineato, in senso attuale, il concetto di Costituzione: la quale è scritta, vivente o materiale; ma è, soprattutto ed essenzialmente, un patto che vincola reciprocamente le generazioni tra loro. Ed è per questo che sono persuaso del fatto che l’unico rimedio – vero Lep, destinato non a valere per tutti, ma ad essere attuato da tutti<sup>59</sup> – risiede nel buon governo e nella buona amministrazione<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Le pronunce del Giudice delle leggi sono numerosissime: v., ad es., sent. n. 85/2013 e sent. n. 58/2018, contrarie all’idea di un diritto “tiranno”.

<sup>58</sup> La qualità dell’ambiente è data – mi si perdoni la banalità – da una serie illimitata di casi concreti, di grande o modesta rilevanza, valutati e decisi o con sapienza o con insipienza. Il resto attiene alla dimensione dei dialoghi sui massimi sistemi: tipo *Programma economico nazionale 1965-1970*, approvato con la legge n. 685/1967, cui si vorrebbe fare – quanto allo stile – continuamente ricorso, pure ora; atto definito e rimasto un “libro dei sogni”. V., in proposito, le inusuali, forti critiche di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 203 ss.

<sup>59</sup> È un’utopia, ma senza utopie – è noto – non c’è futuro.

<sup>60</sup> Come ho ribadito più volte.

d) Impegnati – lo stabilisce la Costituzione – nell’onerosa prova sono lo Stato e le Regioni<sup>61</sup>. Nell’ottica dell’art. 116, 3° co., Cost., è bene ricordare che la giurisprudenza costituzionale non ha mai dubitato del fatto che “la disciplina ambientale” appartiene alla “competenza esclusiva dello Stato”, in forza di ciò che prevede l’art. 117, 2° co., lett. s), Cost. Essa, pertanto, “costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”. Sicché, esse “non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato”<sup>62</sup>. Tutto ciò, per una ragione, che si è resa esplicita proprio con riferimento ai Lep: “Infatti, il divieto di intervenire con efficacia innovativa sulla disciplina nazionale non è soltanto connesso inscindibilmente con l’assetto costituzionale delle competenze, ma deriva dalla necessità che principi fondamentali e criteri uniformi non siano derogati dalle Regioni, in violazione della disposizione contenuta nell’art. 117, comma 2, lett. m), che riserva alla potestà legislativa statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>63</sup>.

Tuttavia, è il caso di osservare che, in questo contesto, il richiamo alla categoria dei livelli essenziali vien fatto presupponendo che questi coincidano con misure precise, quali sono gli standard uniformi di tutela, non identificabili e definibili in ogni circostanza, i quali, peraltro, fanno sì che la normativa regionale debba “garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale”<sup>64</sup>. Alle Regioni è concessa la facoltà di assicurare “norme di tutela più elevate”<sup>65</sup>.

Comunque sia, ciò che conta è che le Regioni sono vincolate al rispetto delle determinazioni statali, le quali mirano ad assicurare, in via preventiva ed astratta, l’eguaglianza, sulla cui consistenza, in concreto, incidono una serie articolata di fattori<sup>66</sup>: destinati o a generare eguaglianza; o a mantenere intatte, nel tempo, le diseguaglianze; oppure a incrementarle. È la realtà, che si discosta dalla narrazione, la quale si limita a considerare soltanto la Costituzione e le altre fonti del diritto, per quel che promettono.

---

<sup>61</sup> Quanto alle disposizioni costituzionali, cui riferirsi, v. *sub a*).

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 214/2008, a riprova di un orientamento consolidatissimo.

<sup>63</sup> P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 5, con puntuali e diffusi richiami della giurisprudenza costituzionale.

<sup>64</sup> Corte cost., sent. n. 63/2020.

<sup>65</sup> Corte cost., sent. n. 88/2020.

<sup>66</sup> V. *sub 2, c*).

e) Sintomo inequivocabile di un incerto procedere e di innegabili esigenze di mutare usi e costumi – nella versione meno elegante, di cambiare abitudini – è la cosiddetta economia circolare, che coinvolge anche i beni protetti dall’art. 9 Cost. Ricordo a me stesso – nell’intento di rendere espliciti argomenti, che è opportuno non trascurare – che essa “rappresenta una sintesi verbale di molteplici concetti: essa coinvolge, infatti, non solo profili di politica ambientale ma anche di politica economica, industriale, ed anche sociale, che sottendono una nuova visione non solo della tutela dell’ambiente ma soprattutto dello sviluppo sostenibile del pianeta”<sup>67</sup>. Ecco, il parametro-obiettivo rappresentato dallo sviluppo sostenibile a me pare sia decisivo, proprio ove si considerino non i Lep in generale; né Lep relativi ad altre materie, già definiti<sup>68</sup> o da definire, ma i Lep ambientali, sulla base delle riflessioni delineate dal Sottogruppo n. 8<sup>69</sup>.

Questa conclusione-premessa<sup>70</sup> la si comprende meglio se si considera che “L’economia circolare sostituisce il tradizionale modello di economia lineare caratterizzata dalla filiera ‘approvvigionamento, produzione, consumo, scarto’, mediante un utilizzo delle risorse più efficiente (materie prime, energia, spazio/territorio, consumo equilibrato e consapevole) in direzione della rinnovabilità”<sup>71</sup>. Dunque, avanti con le fonti rinnovabili, meno con il paesaggio. Rilievo, questo, che giustifica la conclusione, per cui “L’economia circolare rende indefettibile ed urgente un riordino complessivo della legislazione ambientale nazionale, che riduca la complessità e la contraddittorietà tra di loro delle normative di

---

<sup>67</sup> P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 9. Fin d’ora, è bene tener conto di un opportuno richiamo offerto da D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., p. 408. Vi si legge che “Uno sviluppo sostenibile deve quindi prendere in considerazione quattro aspetti fondamentali: 1. l’impatto dell’essere umano sull’ambiente (non deve superare la capacità di carico della natura, ovvero di sostenere le necessità di un certo numero di individui, smaltendo al contempo i rifiuti da essi prodotti); 2. l’utilizzo delle risorse rinnovabili rispettando la loro velocità di rigenerazione; 3. la produzione e immissione di sostanze inquinanti entro i limiti della capacità di assorbimento dell’ambiente naturale; 4. il prelievo di risorse non rinnovabili deve essere bilanciato dalla produzione di una pari quantità di risorse rinnovabili, in grado di sostituirle. – C’è quindi uno stretto legame tra la dimensione economica, sociale e istituzionale e la tutela delle risorse naturali, al fine di soddisfare i bisogni delle generazioni odierne senza compromettere le risorse necessarie a quelle future”.

<sup>68</sup> Alludo ai Lea.

<sup>69</sup> V. sub 4.

<sup>70</sup> Mi sono chiesto più volte se l’autore dell’art. 117, 2° co., lett. m), Cost., quando ha formulato l’enunciato, fosse consapevole di ciò che intendeva con esso, e di quali ne sarebbero potute essere le declinazioni. Rapportato ai casi della vita – a mio parere –, rimane nulla di più che un auspicio. Lo prova la storia della Repubblica. V. la nota 89.

<sup>71</sup> P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 10.

settore, riformi l'assurda tesi del *'tutto è rifiuto'* che incita alla massimizzazione del principio dell'economia lineare *'prendere produrre gettare'*<sup>72</sup>.

Se ci si ricorda, per un istante, di quale è il debito pubblico del nostro Paese – lo si denominava, non a caso, debito sovrano –, credo non sia avventato o superficiale concludere che il desco non sarà colmo di aragoste, ma di sarde.

f) Se qualcuno nutre qualche dubbio, in proposito, è sufficiente elencare quali sono i principali settori del diritto ambientale: senza alcun intento di completezza, ma non è questo che conta.

- *Scarichi e tutela delle acque*: TUA (in particolare, artt. 73-140 e 141-169), cui ha fatto seguito una serie sterminata di interventi modificativi, integrativi e soppressivi, generati dalle ragioni più varie<sup>73</sup>. Per dare un'idea sommaria della complessità dei fenomeni considerati, ci si occupa delle acque reflue (domestiche, urbane, industriali, assimilabili alle acque reflue domestiche), dei corpi recettori, dei valori-limite di emissione, degli scarichi in acque superficiali, degli scarichi sul suolo, degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, degli scarichi in reti fognarie, degli scarichi in acque superficiali e via dicendo. Inutile ricordare che, a monte, esiste una molteplicità di direttive comunitarie e che su innumerevoli questioni, anche di minuto ma non insignificante dettaglio, si sono pronunciate le autorità giudiziarie: in primo luogo, il giudice penale<sup>74</sup>. Valgono, al riguardo, analitiche procedure.

- *Inquinamento del suolo e sua bonifica*: TUA (se ne occupa la Parte IV), successivamente modificato e più volte integrato. Anche a questo proposito, sono degne di nota le rigorose procedure, di cui, tra l'altro, agli artt. 242 (procedura ordinaria), 242-bis (semplificata) e 242-ter (interventi e opere nei siti oggetto di bonifica). Da non dimenticare la netta distinzione che corre tra soggetto responsabile e proprietario non responsabile, gravida di conseguenze per l'amministrazione pubblica, destinata a farsi carico – è il contribuente che paga – della bonifica dei siti inquinati, secondo quanto prevede l'art. 250 del TUA. È inutile parlarne perché chiunque è informato ed apprende, ogni giorno, di sequestri di

---

<sup>72</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 11.

<sup>73</sup> V., ad es., le leggi n. 130/2018, n. 55/2019, n. 141/2019, n. 27/2020, n. 40/2020, n. 77/2020, n. 159/2020, n. 233/2021 e n. 51/2022.

<sup>74</sup> V., ad es., Cass. pen., sez. III, sent. n. 11518/2019; sent. n. 23182/2020; sent. n. 1719/2021 e sent. n. 18385/2021.

discariche abusive, che hanno prodotto – non è che un esempio – le “terre dei fuochi”: assenti, ovviamente, i controlli preventivi.

- *Rifiuti*: TUA (Parte IV), il quale – come taluno ha giustamente notato – “si limita ad un mero rinvio alle norme speciali dettate per i rifiuti a riciclo necessario (di usati, batterie esauste, rifiuti da imballaggio), i policlorobifenili (p.c.b.), i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (r.a.e.e.), i rifiuti portuali, gli autoveicoli dismessi e da rottamare, i rifiuti sanitari, i rifiuti contenenti amianto, senza effettuare alcun coordinamento, neanche di natura formale”<sup>75</sup>.

Di rilievo – ai nostri fini –, la sottolineatura che segue: “il d.lgs. 152/2006 conferma l’inerenza di pubblico interesse nelle attività di gestione dei rifiuti (art. 177, comma 2), richiama – accanto ai principi europei di precauzione, prevenzione, chi inquina paga – anche quelli di sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti, precisando che la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza (art. 178, comma 1)”<sup>76</sup>: che è, esattamente, quel che conta, per qualunque materia, quando si tratta di esercitare funzioni e di gestire risorse.

- Quel che precede è più che sufficiente per documentare la complessità dei fenomeni disciplinati, destinati ad influire sulla qualità della vita delle persone, presenti e future. Tuttavia, per pura memoria, sono andati via via assumendo un rilievo ed un peso economico-istituzionale ulteriori forme di inquinamento: atmosferico, acustico, elettromagnetico e luminoso; mentre preoccupano i gas refrigeranti ozono-lesivi e ad effetto serra; le attività a rischio di incidente rilevante; le sostanze e miscele pericolose, disciplinate da leggi speciali<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 168.

<sup>76</sup> P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 169.

<sup>77</sup> Per avere un’idea, sintetica ma chiara, dei fenomeni evocati e della loro rilevanza, in una prospettiva di regola trascurata, v. D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., pp. 35 ss. Sono elencati otto tipi di inquinamento ambientale. I primi sette sono i seguenti: termico, acustico, atmosferico, elettromagnetico, idrico, marino e del suolo. L’ottavo è quello mentale, considerato “l’agente tossico principale”. Perché, “L’agente inquinante più tossico non è il cadmio, il cromo esavalente, il piombo, non sono i pesticidi, o le emissioni di anidride carbonica, ma la mente umana. Sono le sue idee, le sue meccaniche e dinamiche ad alterare pesantemente la biosfera. Quando la mente non è ecologica, i disastri che ne derivano mettono a repentaglio l’intera sopravvivenza non solo della specie umana ma dell’intero ecosistema. Guardando le distese di plastica che invadono i mari, come l’immensa isola del Pacifico, stiamo semplicemente osservando una manifestazione del disordine e della mancanza di armonia presente nella mente umana. L’agente inquinante reale non è dunque la plastica ma la mente non ecologica dell’uomo, che l’ha concepita, la produce seguendo leggi di mero profitto, la utilizza smodatamente e soprattutto l’abbandona inconsapevole o incurante delle

g) La normativa ambientale è andata conformando *istituti*, la cui ragion d'essere è quella di consentire, al privato e alle pubbliche amministrazioni, attività potenzialmente lesive dell'ambiente e dell'ecosistema, una volta che siano effettuate specifiche ed appropriate valutazioni preventive. Di esse si occupa, principalmente se non esclusivamente, il TUA, con una disciplina, che si caratterizza per aver dato il più ampio risalto al principio di specificazione: anche se molto spazio è lasciato, forse più del dovuto, alla discrezionalità amministrativa, essendo le varie decisioni, oggettivamente connotate da una discrezionalità tecnica, se non, addirittura, da un agire doveroso<sup>78</sup>.

Per dirla, in poche parole, ci si sta riferendo, tra l'altro, alla valutazione ambientale strategica (VAS), alla valutazione d'impatto ambientale (VIA), all'autorizzazione integrata ambientale (AIA), i cui tratti salienti sono definiti dall'art. 5 del TUA; nonché all'autorizzazione unica ambientale (AUA), destinata a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri per le piccole e medie imprese<sup>79</sup>.

Si tratta di istituti, in larga misura di matrice comunitaria, analogamente strutturati, contraddistinti da un'estrema analiticità. Ad esempio, quanto alla VAS, ecco le rubriche degli articoli del TUA: modalità di svolgimento (art. 11), verifica di assoggettabilità (art. 12), redazione del rapporto ambientale (art. 13), consultazione (art. 14), valutazione del rapporto ambientale e degli esiti e risultati della consultazione (art. 15), decisione (art. 16), informazione sulla decisione (art. 17), monitoraggio (art. 18). A conferma di quel che ho affermato un istante fa, per la VIA si stabiliscono: modalità di svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 19), consultazione preventiva (art. 20), definizione dei contenuti dello studio di impatto

---

conseguenze. Per trovare soluzioni reali e durature capaci di affrontare seriamente le alterazioni ambientali e la crisi climatica bisogna quindi bonificare *in primis* la mente umana. Questa trasformazione ecologica può essere supportata da una nuova educazione alla consapevolezza, capace di unire scienza d'avanguardia e valori e saggezza delle antiche tradizioni sapienziali" (ivi, p. 37, ove si spiega in che consiste il *littering*: "il gettare i rifiuti a terra o in acqua ha conseguenze tragiche sull'ambiente. Tra queste: l'intossicazione delle fonti idriche; l'inquinamento da spazzatura che, oltre a rovinare la bellezza di un luogo, porta germi e malattie e può causare incendi; la morte di milioni di animali; l'inquinamento di suolo, aria e acqua. Il 60% dell'inquinamento di fiumi e mari, con le sue conseguenze sulla vita marina, è attribuito ai rifiuti e al *littering*"). V., inoltre, R. GIUGNI, *Penultimo giorno per l'economia*, in *la Repubblica*, 18 agosto 2023, p. 27, in margine a una bozza governativa, riguardante un piano del mare.

<sup>78</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., *passim*.

<sup>79</sup> L'AUA è disciplinata da una nutrita serie di leggi, atti aventi forza di legge ed anche dpcm. V., ancora, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 104 ss.

ambientale (art. 21), studio di impatto ambientale (art. 22), presentazione dell'istanza, avvio del procedimento di VIA e pubblicazione degli atti (art. 23), consultazione del pubblico, acquisizione dei pareri e consultazioni transfrontaliere (art. 24), inchiesta pubblica (art. 24-*bis*), valutazione degli impatti ambientali e provvedimento di VIA (art. 25), integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori (art. 26), fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 26-*bis*), provvedimento unico in materia ambientale (art. 27)<sup>80</sup>, provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-*bis*)<sup>81</sup>, monitoraggio (art. 28), sistema sanzionatorio (art. 29). Un'articolazione equivalente è per l'AIA<sup>82</sup>.

I termini assegnati alla parte proponente e all'autorità competente sono perentori; mai – per quanto ho potuto constatare – ordinatori; tutt'al più, sollecitatori. Non vedo, anche per questo, spazio per Lep: si converrà che sono, eventualmente, Lep procedimentali<sup>83</sup>.

#### 6. Dal dettaglio ai principi: ipotesi di Lep ambientali

A ben vedere – come ho già avuto occasione di accennare<sup>84</sup> –, di Lep ambientali si è parlato e scritto in generale, e si è preferito dare spazio ad aspirazioni: vale a dire, sottolineare esigenze universalmente condivisibili, a cominciare da quella, resa esplicita anche dalla Corte costituzionale, relativa al “diritto all'ambiente salubre”<sup>85</sup>. Quanto ai doveri, nemmeno una parola, secondo tradizione<sup>86</sup>.

Ora, come si è visto<sup>87</sup>, il legislatore ambientale ha indicato, tra i principi, quelli di matrice europea, di precauzione, di prevenzione e di “chi inquina paga”. Ad essi ne ha aggiunti di ulteriori, quali i principi di

---

<sup>80</sup> Che invito a leggere: per quel che stabilisce, per come è redatto e per le modifiche subite nel tempo.

<sup>81</sup> Vale il rilievo della nota 77.

<sup>82</sup> V. le note 77 e 78: l'art. 29-*quater* (procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale) non è da leggere: basta guardarlo.

<sup>83</sup> Se ne è fatto cenno nel documento del Sottogruppo n. 8 del 18 giugno 2023. V. il testo, cui è riferita la nota 42, e la nota stessa.

<sup>84</sup> V. *sub* 3.

<sup>85</sup> V. *sub* 5, b) e *passim*.

<sup>86</sup> Basta scorrere un qualunque manuale di diritto costituzionale per constatare la fondatezza di questo inciso. Di recente, c'è chi ha scritto di doveri: ma è una semplice contromoda, perché i doveri, presi sul serio, sono, appunto, una cosa seria, che ha a che fare, in primo luogo, con l'educazione ad essere *cives*, perlomeno dignitosi.

<sup>87</sup> V. il testo, cui è riferita la nota 76, ove è ripresa una opportuna annotazione di Paolo Dell'Anno.

sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione, in coerenza con quanto previsto dal testo originario della legge n. 241/1990 e dalle successive integrazioni avvenute nel corso del tempo. Tutti questi, nel loro insieme, sono – utilizzo la rubrica dell’art. 1 – *principi generali dell’azione amministrativa*. Generici? Affatto, al pari del principio di buona fede, previsto dal codice civile, che un’autorevole dottrina ha considerato il “polmone” del diritto civile<sup>88</sup>. Se non fosse mediamente rispettato, che ne sarebbe delle relazioni intersoggettive e delle imprese, votate al fallimento? Ma questa sanzione non fa parte, se non formalmente, della logica impersonale ed irresponsabile del diritto pubblico, ove non si paga mai il prezzo di scelte insipienti e, quando qualcuno paga, è una mosca bianca, da sanzionare ferocemente, allo scopo – è la famigerata deterrenza, moltiplicatore di discriminazioni – di dare un esempio. Sia o meno scritto nei libri, questo è il portato dell’esperienza.

Ebbene, a mio parere, presupposto indefettibile per attuare ciò che dispone l’art. 117, 2° co., lett. m), Cost.<sup>89</sup>, alla luce di quel che si è andati dicendo<sup>90</sup>, è valorizzare la Parte I del TUA, che reca *Disposizioni comuni e principi generali*. L’attenzione cade, essenzialmente, su alcuni principi, che hanno specifica attinenza con l’ambiente<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, Cedam, 2012, ad es., pp. 662 ss. Il codice si guarda bene dal definirla (mentre i contemporanei preferiscono definire tutto: v. art. 5 del TUA, di vago sapore illuministico). Terrorizzati dall’incertezza, la producono a getto continuo: v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., *passim*. Per un caso, curioso e grave, v. pp. 94-95.

<sup>89</sup> Mi guardo bene dall’avventurarmi sul sentiero infido dell’analisi testual-lessicale del relativo enunciato, composto di queste parole ed espressioni: sono – come si sa – *determinazione* (fin qui, forse, nessun problema), *livelli essenziali* (minimi, si dice, ma rispetto a che cosa e in quali condizioni? Tutto è rimesso al decisore politico, che deve fare i conti con la propria ricchezza o miseria), *concernenti* (riguardanti? relativi a? può anche andare), *diritti civili e sociali* (a tavolino ci si può anche accordare sul loro significato. Ma, in concreto, nei casi della vita, distinguerli non è sempre agevole, anche perché intrecciati; e la loro estensione dipende dalle vedute insindacabili di ciascuno, che ha il diritto di essere affezionato alle proprie idee), *garantiti su tutto il territorio nazionale* (normalmente, si pensa che garantirli equivalga a determinarli, come è nel caso dei Lea, appunto: basta elencarli. Ma l’effettività dipende da ben altro – v. *sub* 1 e, quindi, meno sinteticamente, *sub* 2, c –, vale a dire da un insieme di fattori extragiuridici, che hanno un rilievo giuridico strategico). V. le considerazioni delineate *sub* 9.

<sup>90</sup> In particolare, *sub* 5.

<sup>91</sup> Altri, quali i principi: relativi alla produzione del diritto ambientale (art. 3-*bis*), di sussidiarietà e leale collaborazione (art. 3-*quinquies*), il diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo (art. 3-*sexies*) e di interpello in materia ambientale (art. 3-*septies*), non sono tipici della materia.

a) Il *principio dello sviluppo sostenibile*. Attualmente, si è andato estendendo dall'uomo (secondo una visione antropocentrica) a tutti gli esseri viventi (comprensivi della fauna e della flora), assumendo la visione prospettica del futuro e, quindi, dedicando una doverosa attenzione alle "future generazioni" (ex art. 9, 3° co., Cost.). In esso, si può dire che tutto si riassume, perché è il vero polmone dell'ambiente: suo tramite, il dettato normativo, da proposizione inerte, diviene regolatore della vita e criterio di definizione dei rapporti tra generazioni. È il presente, proiettato nel futuro. Di esso, ne ebbe a parlare, per primo, il Rapporto Brundtland del 1987. Quindi, tra gli altri, se ne sono occupati la Conferenza di Rio del 1992 e l'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 2015 (Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile). Il suo inserimento nel TUA risale al 2008<sup>92</sup>.

Si tratta dell'art. 3-*quater*, il quale va letto con grande attenzione, perché pone – contrariamente a quel che si afferma da taluno in tema di prescrittività<sup>93</sup> – precisi criteri di azione. Infatti: *1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. – 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. – 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. – 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e*

---

<sup>92</sup> Lo si deve all'art. 1, 2° co., del d.lgs. n. 4/2008.

<sup>93</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 169, scrive: "Siffatti principi non possono rivestire efficacia diretta, costituendo piuttosto un criterio ordinatore dell'azione degli Stati membri e dunque delle pubbliche amministrazioni". Dunque, una volta che lo Stato ha legiferato, come è nel caso in questione, le pubbliche amministrazioni si debbono adeguare, attraverso un uso qualitativamente elevato dei propri poteri, da allineare secondo i parametri valoriali indicati dall'art. 3-*quater* del TUA.

*trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.*

Questa visione strategica dello sviluppo sostenibile è ripresa dal d.lgs. n. 190/2010<sup>94</sup>, il cui art. 12, 5° co., nell'attribuire al ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (già della Transizione ecologica) l'onere di elaborare uno o più programmi di misure allo scopo di realizzare o mantenere un buon stato ambientale, prevede che, in sede istruttoria, destinata all'elaborazione dei programmi previsti, sia tenuto "in debita considerazione il principio dello sviluppo sostenibile" e siano considerati, in specie, gli "impatti socio-economici delle misure". Tacendo d'altro, è il caso di ricordare anche un significativo cambio di denominazione di un comitato interministeriale – disposto dalla legge n. 141/2019 –, il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2021, è chiamato Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile<sup>95</sup>. Né si dimentichino i richiami espressi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>96</sup> e nel Trattato dell'Unione europea<sup>97</sup>.

b) Il *principio del "chi inquina paga"*. È formalizzato dall'art. 3-ter del TUA<sup>98</sup>, il quale si esprime così: *1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio 'chi inquina paga' che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del*

---

<sup>94</sup> Recante "Attuazione della Direttiva n. 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino".

<sup>95</sup> Non più, quindi, Cipe, ma Cipess.

<sup>96</sup> L'art. 37 stabilisce che "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

<sup>97</sup> Artt. 3, 3° e 5° co.; 21, lett. d) e f).

A conferma del fatto che questo principio è, quanto ad ampiezza, privo di confini, v., ad es., di recente, M. ONADO, *Effetti perversi della globalizzazione*, in *Il Sole 24 Ore – Domenica*, 6 agosto 2003, p. II; F. CIAMPI, *Il fattore ambientale e sociale è strategico per le imprese*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2023, p. 12; S. GATTI, M. VINZIA, *La direttiva Ue impone scelte ecologiche e controlli ex post*, *ibidem*; S. CIAFANI, *Lotta alla crisi climatica. L'Italia con il freno a mano, ma bisogna accelerare*, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 2023, p. 31; E. GIOVANNINI, *Asvis e scuole, la sostenibilità è sui banchi*, *ibidem*.

<sup>98</sup> La cui rubrica è "Principio dell'azione ambientale".

*Trattato dell'Unione europea, regolano la politica della Comunità in materia ambientale*<sup>99</sup>. Il TUA lo riprende in numerose disposizioni, relative all'inquinamento idrico<sup>100</sup> e ai rifiuti<sup>101</sup>, al pari di altre numerose leggi<sup>102</sup>: a conferma del fatto che si tratta di un principio a dir poco vitale.

La giurisprudenza – comunitaria, costituzionale, civile, penale e amministrativa – è stata chiamata, ripetutamente, ad occuparsi di una serie innumerevole di casi, data la rilevanza oggettiva, riferibile al singolo e alla comunità, dell'inquinamento e dei danni, che la sua incontrollata diffusione arreca. Qui, tuttavia, è opportuno limitarsi ad accennare a una fattispecie rivelatrice, che attiene al danno e alla sua risarcibilità teorica (integrale) e concreta (parziale, se non nulla).

Di per sé, il principio in questione, considerato dal punto di vista della responsabilità penale ed anche civile, rende operante la medesima responsabilità, ad esempio, per una corretta gestione dei rifiuti, ponendola a carico di quanti sono coinvolti nella produzione, detenzione, trasporto e smaltimento. Tutto ciò, in applicazione dei principi, di carattere generale, di responsabilizzazione e di cooperazione, ai sensi degli artt. 178 e 188 del TUA e, specificamente, dell'art. 174<sup>103</sup>: principi, che si estendono ad ogni ambito, interessato da fattispecie di danno ambientale. Tuttavia, non si può trarre da questa massima la conseguenza che il danno prodotto sarà senz'altro ristorato. Infatti – per ragioni elementari di giustizia, le quali, all'occorrenza, riducono assai l'operatività pure di regole draconiane –, si debbono fare i conti, ancora una volta, con la realtà, la quale deve necessariamente distinguere tra l'autore dell'inquinamento e il responsabile dell'inquinamento: ove quest'ultimo non sia in grado di pagare, la misura del danno sarà, per il proprietario, ridotta, a seconda

---

<sup>99</sup> Articolo aggiunto dall'art. 1, 2° co., del d.lgs. n. 4/2008.

<sup>100</sup> Artt. 119 (“principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici”), 154 (“tariffa del servizio idrico integrato”), 155 (“tariffa del servizio di fognatura e depurazione”).

<sup>101</sup> Artt. 178 (“principi”), 219 (“criteri informativi dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio”), 239 (“principi e campo di applicazione” in tema di bonifica dei siti contaminati), 242 (“onere di attivazione a carico del responsabile della contaminazione”), 244 (“adozione dell'ordinanza di bonifica sempre nei confronti del responsabile”), nonché artt. 253-257.

<sup>102</sup> V., ad es., legge n. 102/2013, legge n. 147/2013, legge n. 117/2019, d.lgs. n. 116/2020 e legge n. 233/2021 (concernente misure correlate all'adempimento di prescrizioni del Pnrr).

<sup>103</sup> Cass. pen., sez. III, sent. n. 5912/2019. V., altresì, Cass. civ., sez. un., sent. n. 25039/2021.

delle situazioni concrete e delle circostanze, di cui qui non è il caso di parlare<sup>104</sup>.

Ma una simile conclusione ha uno sbocco necessitato sì, ma grave: a pagare sarà “l’intera collettività”<sup>105</sup>; vale a dire, tutti, meno che i veri responsabili, i quali assumono la veste di nessuno. E questo tutti-nessuno – sintomo di una strutturale, endemica violazione delle più elementari ragioni di giustizia<sup>106</sup> – consente di riprendere, nell’ottica, ancora una volta, del realismo, la massima “diritto all’ambiente salubre”<sup>107</sup>, la quale non può essere disancorata dall’idea di dovere, espressione non già di un deprecabile moralismo, ma di ciò che stabilisce l’art. 2 Cost., a proposito della solidarietà. E di quel che presuppone l’art. 53, 1° co., Cost.<sup>108</sup>, secondo il quale “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”. Ove lo si legga e lo si interpreti con semplice buon senso, è evidente che non paga il tributo dovuto, *a contrario*, chi dissipa i relativi proventi: nel caso, chi inquina, nei modi più diversi<sup>109</sup>. Sicché, ciascuno dovrebbe aver chiaro in mente il fatto che l’espressione anzidetta – così coinvolgente e consolatoria – va corretta e riformulata in altri termini, che danno un senso più preciso – forse, meno evanescente – al principio del “chi inquina paga”. Ci si dovrebbe esprimere così: ciascuno ha il dovere di non inquinare, in modo da far sì che ogni persona possa usufruire di un ambiente salubre. Chi non adempie al dovere, non ha alcun diritto. Da questo punto di vista, l’enunciato è un vero e proprio, concretissimo Lep, che non comporta spese, ma, invece, risparmi, da destinare all’ambiente. Per quanto mi riguarda, al Creato<sup>110</sup>.

---

<sup>104</sup> V., ancora, P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., pp. 307 ss., nonché Corte di Giustizia Ue, sez. III, sent. 4 marzo 2015, n. 534/13.

<sup>105</sup> P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 319.

<sup>106</sup> Per dirla con le parole di Cass. civ., sez. un., sent. n. 500/1999, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/1999, p. 836.

<sup>107</sup> V. l’esordio di questo paragrafo.

<sup>108</sup> Di cui i costituzionalisti non vogliono mai parlare, se non altro perché – il mio è più che un dubbio – non hanno alcuna dimestichezza con il diritto tributario. Senonché, quando di mezzo ci sono non i rapporti contribuente-fisco, ma il reperimento e la gestione delle risorse pubbliche, senza delle quali la Parte I della Costituzione si riduce a un elenco di promesse prive di seguito, allora, prima di essere una questione di contabilità e di ragioneria pubblica, è un problema di diritto costituzionale. V. M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2015.

<sup>109</sup> Tutti conoscono le condizioni, in cui versano le città a fine giornata e quale è il costo della loro pulizia quotidiana: per limitarsi al più banale degli esempi. V., ancora una volta, D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., p. 37, a proposito del *littering*, di cui ho parlato alla nota 77.

<sup>110</sup> Confortato, in ciò, da un pensiero sfolgorante di Tonino Guerra: “Quando passo davanti a un mandorlo in fiore, mi tolgo il cappello”.

c) Il *principio di precauzione*. Come si è visto, questo principio è posto dall'art. 3-ter del TUA. Il d.lgs. n. 152/2006 ne parla ripetutamente<sup>111</sup>. La sua applicazione comporta che ogni volta che non siano conosciuti, con certezza, i rischi connessi ad un'attività potenzialmente pericolosa, i pubblici poteri debbono porsi il problema di una prevenzione anticipata, in attesa che le conoscenze scientifiche si consolidino, anche quando sono ignoti, in tutto o in parte, gli eventuali danni oppure gli stessi siano soltanto potenziali<sup>112</sup>.

È il caso di aggiungere soltanto – con parole altrui – che “L'interpretazione del principio di precauzione richiama espressamente l'orientamento manifestato dalla Commissione europea, che in diverse occasioni ha avuto modo di chiarire che la valutazione scientifica del rischio è un presupposto indefettibile dell'adozione di misure protettive proporzionate, e che la sua applicazione è funzione pubblica”<sup>113</sup>.

I tre principi, di cui qui si è detto qualcosa, consentono di delineare una riflessione conclusiva. Nel documento del Sottogruppo n. 8 si è rilevato che i Lep ambientali devono essere riportati “ad una dimensione sistemica e ‘di cornice’”<sup>114</sup>. Naturalmente, allora, questa puntualizzazione è stata formulata sul presupposto che l'identificazione dovesse avvenire in forza di ciò che la legge dello Stato dispone, non già in base alle idee, di cui ciascuno può essere l'autore. Oltretutto, una simile prospettiva avrebbe una duplice controindicazione: da un lato, quella di assumere decisioni politiche, in assenza di una qualunque investitura; d'altro lato, di affidarsi al brocardo, non privo di inconvenienti, secondo cui *tot capita, tot sententiae*.

Sicché, sgombrato il campo di tutto ciò, e tenuto conto dell'inciso finale del precedente capoverso, stando al quale l'“applicazione” del principio di precauzione “è funzione pubblica”, si può agevolmente concludere che tale è, pure, l'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e del “chi inquina paga”. Tutti sono stabiliti da leggi dello Stato; sono destinati a permeare, se applicati, in generale, l'intero ordinamento sezionale dell'ambiente; in particolare, ogni istituto e, nel più minuto dettaglio, ogni misura deliberata e ponderata alla loro stregua. Inutile dire che, essendo espressione del buon governo e della buona amministrazione, inverano gli artt. 54, 1° co., e 97, 2° co., Cost., che, per

---

<sup>111</sup> Artt. 144, 4° co.-bis; 178; 179, 3° co.; 301.

<sup>112</sup> Ad es., Cons. St., sez. V, sent. n. 1583/2016 e sez. III, sent. n. 6655/2019.

<sup>113</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 329.

<sup>114</sup> V., più estesamente, *sub* 4.

ora, rappresentano, nell'inattuazione, il tallone d'Achille della Repubblica<sup>115</sup>.

### 7. *Un cenno ai Lea e ai Lepta*

Questa affermazione mi sembra trovi conferma, in primo luogo, nella struttura e nella articolazione dei Lea e dei Lepta. Rivelatore, in entrambi i casi, il primo articolo.

Infatti, quanto ai Lea, l'art. 1, 1° co., del dpcm 12 gennaio 2017<sup>116</sup> esordisce rilevando che "Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche e in coerenza con i principi e i criteri indicati dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni, i seguenti livelli essenziali di assistenza: a) Prevenzione collettiva e sanità pubblica; b) Assistenza distrettuale; c) Assistenza ospedaliera". L'art. 1, 2° co., precisa che "I livelli essenziali di assistenza di cui al comma 1 si articolano nelle attività, servizi e prestazioni individuati dal presente decreto e dagli allegati che ne costituiscono parte integrante".

Quanto ai Lepta, l'art. 1, 1° co., stabilisce – con espressioni analoghe – che "Il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) assicura i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), attraverso le risorse finanziarie pubbliche, in coerenza con i principi ed i criteri indicati dalla legge 28 giugno 2016, n. 132, nel rispetto delle leggi regionali e delle Province autonome vigenti in materia, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, per quanto concerne il rapporto tra salute ed ambiente". A sua volta, l'art. 1, 2° co., afferma che "I LEPTA di cui al comma 1 individuano le aree di attività coerenti con le funzioni attribuite al SNPA, ai fini e secondo i principi contenuti nella legge 28 giugno 2016, n. 132".

Nell'una e nell'altra circostanza, si ha a che fare con un'organizzazione pubblica specifica: il SSN e il SNPA. L'uno e l'altro pongono in essere prestazioni tecniche: sanitarie e di natura tecnica, in campo ambientale (monitoraggio; supporto tecnico istruttorio; attività ispettive, di controllo, di verifica; partecipazione alle emergenze;

---

<sup>115</sup> M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., spec. pp. 273 ss.

<sup>116</sup> Dà attuazione all'art. 1, 7° co., del d.lgs. n. 502/1992.

*governance* dell'ambiente; ulteriori attività di supporto al Servizio sanitario).

Nel caso che ci occupa e dal punto di vista prescelto, che non è quello tecnico-specifico, sebbene di sistema, riguardante il vastissimo, coerente e al tempo stesso disarticolato, ordinamento settoriale dell'ambiente (che è – non si dimentichi – oggettivamente una materia trasversale), a me pare che la formulazione di un testo di Lea ambientali si debba tradurre nella indicazione-richiamo dei principi, fissati dal legislatore sia comunitario, sia interno, che debbono essere costantemente applicati da qualunque soggetto pubblico o privato. Ed è fuori discussione – per quanto mi riguarda, ne sono convinto, a prescindere dalla ricostruzione teorica del concetto di Lep<sup>117</sup> – che il rapporto che si viene ad instaurare tra privato e pubblico all'interno dei vari settori (acqua, suolo, rifiuti, atmosfera, acustica, elettromagnetismo e via dicendo) è caratterizzato dall'erogazione di prestazioni positive o negative, che consentono un fare oppure lo negano<sup>118</sup>. Tutto ciò deriva, implicitamente ma chiaramente, dall'obiettivo che il legislatore si è prefisso: innanzi tutto, di evitare-limitare i danni all'ambiente; quindi, di valorizzare ogni suo elemento, nell'interesse – come ho più volte sottolineato, nella veste di erede che si appresta a divenire *de cuius*<sup>119</sup> – delle “future generazioni” (art. 9, 3° co., Cost.), attraverso il buon governo e la buona amministrazione (art. 97, 2° co., Cost.), fedeli alla Repubblica e alla sua Costituzione (art. 54, 1° co., Cost.). *Per fatti concludenti*.

Due conferme, tra le innumerevoli. Il *Rapporto Giannini* del 1979 è rimasto una voce inascoltata. Da rileggere, per rendersene conto, insieme al *Rapporto Piazza* del 1999 e alla *Storia dell'amministrazione italiana* del 2020 di Guido Melis. Nel corso di una conversazione con Guido Lucatello, Aldo M. Sandulli concluse che le differenze tra territori sono dovute, principalmente, alla qualità delle relative amministrazioni: statali, regionali e locali. È qui che vanno ricercate e ricostituite le basi di una eguaglianza effettiva nella *vita civile*<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Ma v. il documento del Sottogruppo n. 8, *sub* 4, nonché – soprattutto – la nota 86.

<sup>118</sup> V., ad es., l'art. 6 del TUA, recante “Oggetto della disciplina”. Se non, per questo davvero utile, l'art. 5, recante “Definizioni”. Alla dizione “c) impatti ambientali”, si chiarisce che i medesimi concernono (è la prova provata – mi sembra – di quel che sto sostenendo): “effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli *habitat* protetti (...); territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati”.

<sup>119</sup> M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari*, cit., p. 36.

<sup>120</sup> V., *sub* 2, il testo, cui è riferita la nota 14.

---

Come si sarà compreso, questo testo è stato elaborato in un momento del tutto particolare: il già pressante sommarsi di sempre nuove questioni è divenuto eccezionalmente veloce; talmente veloce, da aver reso rapidamente obsoleto quel che era parso poco prima convincente, come ho accennato fin dall'inizio. E mentre riflettevo, il testo dell'art. 117, 2° co., lett. m), Cost., mi si mostrava sempre più ingenuo; vuoto; replicante i tempi, in cui si poteva promettere, senza preoccuparsi delle conseguenze (ma Piero Calamandrei suggeriva di evitare un simile *modus operandi*, che si sarebbe tradotto in "una forma di sabotaggio della nostra Costituzione": A.C., 4 marzo 1947). Ora, però, siamo costretti a riconoscere che proprio negli Stati Uniti (ove, il 4 luglio 1776, nel dichiarare l'indipendenza, si riteneva inalienabile, tra l'altro, "la ricerca della Felicità") le diseguaglianze tra chi è ricco, se non ricchissimo, e chi è povero, se non poverissimo, sono enormi. La realtà ha smentito quelle lunari promesse. E noi dobbiamo tenerne conto, come ci suggerisce quel che precede, elaborato alla luce di una quotidianità, che interroga le nostre coscienze (non mi convince quanto ha scritto M. AINIS, *Quando la felicità è un diritto costituzionale*, in *la Repubblica*, 29 agosto 2023, pp. 28-29). Coscienze, le quali debbono fare i conti non con definizioni (da considerare, se non fuorvianti), ma con questioni, che riguardano la decodificazione di fatti istituzionali.

a) Quanto al primo aspetto – sul quale insisto, perché la tendenza è quella di accontentarsi delle parole e della loro combinazione retorica –, l'esito può essere rappresentato da una storiella zen, che illumina (si noti che chi guarda ai soli disposti normativi e trascura la realtà è, relativamente ad essa, cieco). Ebbene, "Un giorno un re radunò un certo numero di persone cieche intorno a un elefante e chiese loro come fosse. Uno toccando una gamba disse: 'L'elefante è simile a un albero'. Un altro toccando una zanna disse: 'L'elefante è simile a un bastone'. Uno toccando la proboscide disse: 'L'elefante è simile a un serpente'. Il successivo toccando il ventre disse: 'L'elefante è simile a un muro'. Uno toccandogli la coda disse: 'L'elefante è simile a una corda'. E si misero tutti a discutere gli uni contro gli altri, ciascuno convinto della propria opinione. – Il re li osservava divertito e disse: 'Costoro si impuntano sulle loro errate percezioni, ma è indiscusso che l'elefante è simile solo all'elefante!'" : D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., p. 38 (ma v. anche p. 44). Per traslato, con un po' di ironia, mi viene da dire che i Lep sono simili solo ai Lep!

b) Comunque sia – senza nulla togliere a chi desidera cimentarsi sull'argomento –, è indispensabile collegare, quanto al secondo aspetto, la promessa di livelli essenziali a tanti insuccessi e alle evidenze fattuali. Se ne aggiungono alcune ulteriori, rispetto a quelle già menzionate in alcune precedenti note, *ad abundantiam*. Ma non solo, perché, forse, *repetita iuvant*: innanzi tutto, per chi scrive.

Ebbene, cominciamo dalle *buone notizie*. Andrea Rinaldo (v. la nota 1) è stato insignito del Nobel per le ricerche sull'acqua ed ha ricevuto il premio dalle mani di Re Carlo XVI Gustavo di Svezia (Rinaldo: "Il clima cambia, dobbiamo farlo anche noi", in *il mattino di Padova*, 24 agosto 2023, p. 11). Marco Paolini e Telmo Pievani discutono dell'acqua, occupandosi della relazione crisi climatica-industria-capitalismo (L. CERBINI, *Alla sorgente delle nostre vite*, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2023, p. 25). Lontani dagli eccessi e dall'inquinamento, per una vita positiva (G. SACCANI JOTTI, *Otto regole per una vita sana e lunga*, ivi, 13 agosto 2023, p. 24). In vista mini impianti, che usano le scorie come carburante e si bloccano in caso di incidente (L. NASO, *Un reattore nucleare tascabile per centrali più sicure e pulite*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2023, p. 13). Quanto al Mezzogiorno, una conferma del fatto che va curato, in primo luogo, il capitale umano (I. BOZZI, *Un festival chiama i giovani: restare al Sud è bello è giusto*, in *Corriere della Sera*, 10 agosto 2023, p. 39; V. VIOLA, *Rione Sanità, rinascita straordinaria. Sempre più giovani e nuove cooperative*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 agosto 2023, p. 6; R. AMATO, "Al Sud si può lavorare". *Il Festival dei giovani che vogliono restare*, in *la Repubblica*, 19 agosto 2023, p. 23; ID., *La rete dei giovani siciliani per "il diritto di restare"*, in *Affari&Finanza*, 28 agosto 2023, p. 22; I. BOZZI, *Un manifesto*

---

per il diritto di restare al Sud, in *Corriere della Sera*, 21 agosto 2023, p. 29. Il festival si è svolto a Campobello di Licata – Agrigento).

Non sono mancate, quindi, le *cattive notizie*. In linea di massima, in ordine cronologico: secondo un Report di Swiss Re, *Catastrofi naturali, un conto da 120 miliardi in appena sei mesi*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 agosto 2023, p. 19; S. DEGANELLO, *Inquinamento, oltre i limiti il 32% di mari e laghi italiani*, *ivi*, 12 agosto 2023, p. 12; R. CASATI, *Un ambiguo territorio che chiamiamo mare*, in *Il Sole 24 Ore – Domenica*, 13 agosto 2023, p. 1; M. SIDERI, *Clima e meteo, troppa confusione*, in *Corriere della Sera*, 15 agosto 2023, p. 26; poiché servono risorse, Banca d'Italia avverte che *Cresce di 27,8 miliardi il debito della Pa*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2023, p. 10; M. MAGATTI, *Nuove idee e nuovi equilibri contro il disagio permanente*, in *Corriere della Sera*, 19 agosto 2023, p. 30, a proposito di ambiente, economia e guerra; C. FRANCESCONI, *Picnic, immondizie e sigarette. Venezia invasa di cartelli fai da te*, in *Corriere del Veneto*, 20 agosto 2023, p. 9; P. VIRTUANI, *Zero termico record, è a quota 5.328 metri*, in *Corriere della Sera*, 22 agosto 2023, p. 15; P. VIANA, *Cibo e banche, “serve cambiare rotta”*. *Le ricette per la transizione ecologica*, in *Avvenire*, 24 agosto 2023, p. 9, che richiama l'attenzione sullo spreco alimentare; E. DUSI, *Uragani in California, carestia in India. El niño soffia sul fuoco della crisi climatica*, in *la Repubblica*, 27 agosto 2023, p. 19. Quindi, guerra sul piano politico-ideologico: P. KRUGMAN, *La guerra culturale sul clima*, in *la Repubblica*, 11 agosto 2023, p. 28, e R. DELLA SETA, F. FERRANTE, *Destra e clima grande rimozione*, *ivi*, 12 agosto 2023, p. 29, nonché G. MONBIOT, *Per salvare il pianeta bisogna fermare la destra*, in *Internazionale*, 18/24 agosto 2023, p. 36 (articolo comparso sul *Guardian* di Londra). Di sicuro interesse, E. MOROZOV, *La vera minaccia dell'intelligenza artificiale*, *ivi*, spec. p. 85; M. CUFF, *Il costo del denaro frena la transizione energetica*, *ivi*, pp. 88-89; R. SOLNIT, *Il pessimismo sul clima non serve a niente*, in *Internazionale*, 25/31 agosto 2023, pp. 35-36, che avverte: “A molte persone piace avere certezze. Ovviamente è una follia essere sicuri di risolvere il problema, ma sembra che la certezza di una sconfitta non sia sottoposta alle stesse valutazioni. Quella certezza sembra derivare in parte dal presupposto che il cambiamento avviene in modi prevedibili, e che quindi possiamo conoscere il futuro. Tuttavia, come osserva il centro studi indipendente britannico Carbon tracker, ‘il fenomeno della curva a S si verifica quando una nuova tecnologia di successo arriva a un certo punto critico e poi, una volta superato quel momento, raggiunge velocemente una quota di mercato più grande nel giro di un paio di anni. I pannelli solari, le turbine eoliche e le batterie agli ioni di litio hanno seguito tutte curve di questo tipo. Per ciascuna di queste tecnologie i costi sono calati di più del 90% negli ultimi vent'anni. Di conseguenza la loro crescita ha seguito la curva a S'. – Il cambiamento spesso non è lineare ma esponenziale o imprevedibile, come un terremoto che libera dell'energia accumulata per secoli. I grandi stravolgimenti all'inizio sembrano piccoli e la storia è piena di sorprese”; J. TOLENTINO, *Come affrontare l'ecoansia*, *ivi*, pp. 38 ss. (tra l'altro, si legge che – vero o falso che sia, non è da sottovalutare – “nei trent'anni trascorsi dal primo accordo internazionale per la riduzione delle emissioni, abbiamo immesso nell'atmosfera più gas serra che in tutto il resto della storia umana”). Infine, a conferma di quanto indecenti siano, molto spesso, i comportamenti delle persone (cui non è il caso di intestare diritti), v., riferito alla città di Padova, C. CADONI, *Ozono 50 volte oltre i limiti. E da 15 giorni consecutivi Padova ha il respiro corto*, in *il mattino di Padova*, 27 agosto 2023, p. 16, e “*Subito i corridoi verdi per migliorare il clima*”, *ivi*, p. 17. Che cosa stiamo distruggendo? G. CAGNASSI, *Barene in fiore, la laguna fragile si tinge di violetto*, *ivi*, p. 13, nonché D. GREGNANIN, *Isola Memmia piena di rifiuti*, *ivi*, 29 agosto 2023, p. 20.

Certo, quelli citati non sono saggi scientifici pubblicati su riviste prestigiose. Tuttavia, hanno il pregio di farci sapere di che cosa ci si interessa e che cosa ci si attende: se si agisce con coerenza oppure no. Ad es., qualcuno scrive – a ragione o a torto? – che “L'alto livello di indebitamento pubblico e privato non viene percepito come un'emergenza”: così, F. DE

## 8. Primi contenuti di una bozza di Lep ambientali

### I. DISPOSIZIONI DI PRINCIPIO

---

BORTOLI, *Indebitamento e instabilità le minacce sottovalutate*, in *L'Economia*, 28 agosto 2023, p. 2. Se riferito ai detentori del potere *pro tempore* (dunque, anche a quelli del passato), posso concordare. Ma, per quanto mi riguarda, mi limito a rinviare a me stesso: a M. BERTOLISSI, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, Marsilio, 2019, ove, fin dalla prima pagina, ho notato che la Repubblica è alle prese con “i problemi di sempre”, che “non lasciano scampo: il debito pubblico, la disoccupazione giovanile, l’ipertrofia della legge, amministrazioni non all’altezza dei tempi” (ivi, pp. 9-10). Tutto questo incombe sull’ambiente, problema nel problema. Il quale è aggravato da ogni nostra azione: lo scrivo da spettatore disincantato, che non trascura, però, quel che mi pare essere un lucido, rigoroso richiamo alla realtà.

Mi riferisco – e, con questo, chiudo un’esposizione, che io stesso definisco ruvida e limacciosa – a D. LUMERA, I. DE VIVO, *Ecologia interiore*, cit., pp. 69-70, che ho letto e riletto alla luce del novellato art. 9, 3° co., Cost., là dove il medesimo si riferisce espressamente alle *future generazioni*. “Non abbiamo solo il compito di lasciare ai nostri figli un mondo migliore, ma anche quello di lasciare al mondo figli migliori” recita uno slogan che gira sul *web*. Ed è questa la sfida che ci attende. C’è voluta una pandemia mondiale per farci fermare, per costringerci a riflettere su quanto il nostro vivere profondamente disconnessi, da noi stessi, dagli altri e dalla natura, sia stato causa di calamità naturali, di cambiamenti climatici, dello sfruttamento selvaggio delle risorse, della sofferenza di quasi tutte le specie del pianeta. È giunto il momento di aprire gli occhi e prendere coscienza di ciò che non riuscivamo a vedere. Siamo tutti co-responsabili del destino dell’ecosistema terra, di cui siamo parte integrante e di cui dovremmo essere i custodi. Ora sappiamo che esiste una strettissima relazione tra la deforestazione, la perdita della biodiversità, il cambio climatico, la distruzione degli ecosistemi, causati dall’uomo, e la diffusione della zoonosi, ossia di malattie di origine animale come Ebola, SARS, MERS, HIV... e Covid-19. Ma non solo. Le scelte odierne lasceranno una memoria indelebile sul volto del nostro pianeta, nei cuccioli degli animali che lo popolano, nelle profondità dell’oceano, nel cuore delle foreste, nel profilo dei paesaggi e nella storia che le montagne racconteranno ai nostri figli. Non in senso metaforico, ma letterale, dati alla mano. Così come noi esseri umani immagazziniamo memorie e ricordi, lo stesso avviene per gli oceani, le rocce, gli alberi, gli animali. Abbiamo scoperto che la trasmissione intergenerazionale della memoria, e dei suoi effetti a livello genetico, non è una prerogativa dell’essere umano: anche i cuccioli di animali ereditano gli effetti di ricordi traumatici dei propri genitori e nei semi delle nuove piantine sono presenti le tracce di stress subiti dalla pianta madre. – Qual è la memoria che stiamo lasciando al pianeta? Che conseguenze avrà tutto questo? Come possiamo rendere onore a questa dimora, dando vita a una memoria ecologica che sia portatrice di prosperità, di benessere, di armonia per tutte le creature?”.

A questo punto, è opportuno riconsiderare l’art. 3-*quater* del TUA. In esso tutto si riassume, dal momento che si caratterizza per una lucida visione prospettica, anticipatrice della novella costituzionale n. 1/2022, in specie là dove afferma – al 1° co. – che il “principio dello sviluppo sostenibile” deve “garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”. Secondo l’auspicio formulato nel 1946, quando si parlò di *vita civile*, per tutti (v. *sub* 2, a).

*Art. 1 – Coesione istituzionale e territori*

1. Il presente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dà attuazione all'articolo 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione, unitamente a quanto prevede l'articolo 116, 3° comma, della medesima fonte costituzionale.
2. Assicura che, attraverso il pluralismo delle autonomie, sia tutelata e rafforzata la coesione tra gli enti territoriali, di cui è composta la Repubblica, ai sensi degli articoli 5 e 114, 1° comma, della Costituzione.

*Art. 2 – Autonomia e responsabilità*

1. È salvaguardata l'autonomia delle Regioni, nel rispetto di quanto prevede il Titolo V della Parte II della Costituzione.
2. Le Regioni tutelano e valorizzano l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi e gli animali, secondo le proprie competenze.
3. Ispirano la politica ambientale al principio di responsabilità, nell'interesse delle future generazioni, ai sensi dell'articolo 9, 3° comma, della Costituzione.

*Art. 3 – Livelli essenziali*

1. I livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sono assicurati attraverso il più rigoroso rispetto dei principi, stabiliti dal legislatore statale, in tema di ambiente, biodiversità, ecosistemi e di tutela degli animali.
2. La loro funzione è quella di far sì che i pubblici poteri realizzino, attraverso le loro azioni, i principi del buon governo e della buona amministrazione, posti dall'articolo 97, 2° comma, della Costituzione.

*Art. 4 – Danni all'ambiente e loro ripristino*

1. I danni all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e agli animali debbono essere evitati e, se causati, ripristinati, secondo quanto dispone la legge dello Stato.
2. Il diritto a un ambiente salubre ha carattere universale. Esso presuppone che ciascuno adempia al dovere di desistere da qualunque forma di inquinamento.

3. Attraverso condotte ed azioni concrete, va soddisfatto il dovere di solidarietà, previsto dall'art. 2 della Costituzione.

Art. 5 – *Risorse*

1. Le risorse, rese disponibili dalla finanza pubblica, debbono essere impiegate nel più rigoroso rispetto del principio della sana e prudente gestione, sancito dall'articolo 97, 2° comma, della Costituzione.
2. Non va limitata l'efficacia del concorso alle spese pubbliche, stabilito dall'articolo 53, 1° comma, della Costituzione, attraverso una gestione non conforme al principio della sana e prudente gestione.

II. LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

Art. 6 – *Fonti*

1. Le disposizioni normative, che Stato e Regioni debbono rispettare ed attuare, sono quelle stabilite dalla Costituzione, dalle fonti comunitarie e dalle leggi statali e regionali, deliberate dagli organi dei rispettivi enti, nell'esercizio delle competenze loro attribuite.
2. Tali disposizioni assumono il significato ad esse attribuito dai giudici, comunitario ed interno, attraverso le rispettive giurisdizioni.

Art. 7 – *Principio di sostenibilità*

1. Stato e Regioni attuano le proprie politiche ambientali nel più rigoroso rispetto del principio dello sviluppo sostenibile, secondo quanto dispone l'articolo 3-*quater* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.
2. In particolare, ispirano la propria attività provvedimentale all'esigenza di salvaguardare l'ambiente, nell'interesse delle future generazioni, ai sensi dell'articolo 9, 3° comma, della Costituzione.

Art. 8 – *Principio del “chi inquina paga”*

1. Stato e Regioni attuano le proprie politiche ambientali nel più rigoroso rispetto del principio del “chi inquina paga”,

secondo quanto dispone l'articolo 3-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.

2. Per le finalità, di cui al 1° comma, Stato e Regioni si avvalgono delle prestazioni tecniche ambientali del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA).
3. Si applica il 2° comma dell'articolo 7.

*Art. 9 – Principio di precauzione*

1. Stato e Regioni attuano le proprie politiche ambientali nel più rigoroso rispetto del principio di precauzione, secondo quanto dispone l'articolo 3-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 1, 2° comma, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.
2. Si applica il 2° comma dell'articolo 7.

*Art. 10 – Norma di chiusura*

1. Il presente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adempie a un dovere, presupposto dalla Costituzione stessa, che consiste nell'imporre a tutti il rispetto del patto tra generazioni. Ciò consente di aggiornare e ravvivare la deliberazione assunta dai Costituenti il 22 dicembre 1947, rendendola coerente con il divenire del tempo e con l'obbligo di porre rimedio alle eventuali precarie condizioni dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali.

Il testo dell'articolato riprende – per memoria – disposizioni di principio (di rango costituzionale, comunitario e ordinario), che incidono, nella prospettiva della valorizzazione dell'eguaglianza (di cui agli artt. 3 e 117, 2° co., lett. m, Cost.), sugli ambiti (o settori, che dir si voglia) di cui si compone l'articolatissima materia dell'ambiente. Tenuto conto della straordinaria fluidità delle soluzioni concrete e del fattore tempo.

*Principi:*

- 1) pluralistico e unitario (artt. 5 e 114, 1° co., Cost.);
- 2) di responsabilità in materia ambientale (art. 9, 3° co., Cost.);
- 3) di sana e prudente gestione (art. 97, 2° co., Cost.);
- 4) del buon governo e della buona amministrazione (art. 97, 2° co., Cost.);

- 5) di ripristino del danno ambientale (Parte VI del d.lgs. n. 152/2006);
- 6) del dovere di solidarietà, che impone l'obbligo di non inquinare (artt. 2 e 9, 3° co., Cost.) e fonda il diritto a un ambiente salubre;
- 7) del rispetto del patto tra generazioni (art. 9, 3° co., Cost.);
- 8) dello sviluppo sostenibile (art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006);
- 9) del "chi inquina paga" (art. 3-*ter* del d.lgs. n. 152/2006);
- 10) di precauzione (art. 3-*ter* del d.lgs. n. 152/2006).

#### 9. Una considerazione ulteriore

Può darsi che il testo degli articoli poc'anzi delineati appaia di carattere eccessivamente generale, se non generico. In realtà, altro non fa che riprendere quel che sta scritto nella Costituzione e nelle leggi dello Stato, con l'intento di porre al centro del sistema ciò che caratterizza la materia *ambiente*. Un equivoco sarebbe esiziale. Sotto questo profilo, se si può anche ammettere che, in altri settori, la posizione istituzionale delle *future generazioni* sia suscettibile di sollevare problemi giuridici non trascurabili<sup>121</sup>; visto l'accaduto<sup>122</sup>, quanto all'ambiente, è ormai tempo di abbandonare le questioni teoriche, dal momento che "le discussioni devono produrre misure effettive, azioni, conseguenze"<sup>123</sup>. Il che impone un cambio di prospettiva, come si è cercato di mettere in evidenza nelle pagine precedenti, che si può sintetizzare in poche parole.

a) Da un lato, è la Costituzione – il novellato art. 9, 3° co. – ad aver attribuito una soggettività giuridica alle "future generazioni". Da ciò, un elementare corollario. Il risalente, tradizionale approccio, concernente la relazione cittadino-pubblici poteri, risolta in termini di diritto-obbligo di prestazioni, muta radicalmente, nel senso che i nuovi interlocutori sono – stando anche al lessico dell'art. 3-*quater*, 1° co., del TUA – le *generazioni attuali* e le *generazioni future*. Circostanza, questa, che comporta una duplice conseguenza: la società incorpora in sé i titolari di diritti (le generazioni future) e i titolari di obblighi (le generazioni attuali). Dunque,

---

<sup>121</sup> Non è questa la mia opinione, ma v. R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, e A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 331 ss.

<sup>122</sup> Ciò che quotidianamente accade, ovunque nel mondo.

<sup>123</sup> A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., p. 389. Ancora, soprattutto, H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Torino, Einaudi, 2009, che non lascia scampo.

si deve parlare di doveri piuttosto che di diritti. E di doveri delle une nei confronti delle altre, arbitro la Repubblica.

b) D'altro lato – come si è visto –, il decisore<sup>124</sup> deve attenersi al principio dello *sviluppo sostenibile*, il quale, se rispettato, consente di “individuare un equilibrato rapporto, nell’ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell’ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell’ambiente anche in futuro” (art. 3-*quater*, 3° co., TUA). Di questo disposto, tutto si può dire, meno che sia generico. È di una precisione encomiabile ed i suoi risvolti attuativi – lo si è già rilevato – sono indicati minuziosamente nel TUA e nelle leggi speciali, riguardanti le varie partizioni del diritto ambientale. In ogni caso, la valenza strategica, cui tutto si riporta, del principio dello sviluppo sostenibile è fuori discussione<sup>125</sup>. Ed è fuori discussione, altresì, che la parola “determinazione” (di cui all’art. 117, 2° co., lett. m, Cost.) appare imprecisa, se non fuorviante, poiché, *ciò che compete allo Stato, non è tanto di determinare, quanto di assicurare* i “livelli essenziali delle prestazioni”, *in concreto*: cosa che, finora, non è avvenuta.

Per questo motivo e per avere una netta percezione di quel che pensano le generazioni future delle generazioni attuali, cui apparteniamo,

---

<sup>124</sup> I titolari di pubblici poteri.

<sup>125</sup> V., infatti, S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, Giappichelli, 2022, e A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, con una introduzione di E. Giovannini, Milano, Wolters Kluwer, 2023.

ripiegate su di sé<sup>126</sup>, vale la pena di soffermarsi, un istante, sulla lettera di addio di Michele, del febbraio 2017<sup>127</sup>: straziante ed implacabile<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> È accaduto al tempo di Covid-19: v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., spec. pp. 273 ss.

<sup>127</sup> La Lettera di addio di Michele è stata pubblicata dall'allora direttore, Omar Monestier, sul *Messaggero Veneto* del 7 febbraio 2017.

Ecco, dunque, quel che ha scritto ai suoi genitori: “Ho vissuto (male) per trent’anni, qualcuno dirà che è troppo poco. Quel qualcuno non è in grado di stabilire quali sono i limiti di sopportazione, perché sono soggettivi, non oggettivi. – Ho cercato di essere una brava persona, ho commesso molti errori, ho fatto molti tentativi, ho cercato di darmi un senso e uno scopo usando le mie risorse, di fare del malessere un’arte. – Ma le domande non finiscono mai, e io di sentirme sono stufo. E sono stufo anche di pormene. Sono stufo di fare sforzi senza ottenere risultati, stufo di critiche, stufo di colloqui di lavoro come grafico inutili, stufo di sprecare sentimenti e desideri per l’altro genere (che evidentemente non ha bisogno di me), stufo di invidiare, stufo di chiedermi cosa si prova a vincere, di dover giustificare la mia esistenza senza averla determinata, stufo di dover rispondere alle aspettative di tutti senza aver mai visto soddisfatte le mie, stufo di fare buon viso a pessima sorte, di fingere interesse, di illudermi, di essere preso in giro, di essere messo da parte e di sentirmi dire che la sensibilità è una grande qualità. Tutte balle. Se la sensibilità fosse davvero una grande qualità, sarebbe oggetto di ricerca. Non lo è mai stata e mai lo sarà, perché questa è la realtà sbagliata, è una dimensione dove conta la praticità che non premia i talenti, le alternative, sbeffeggia le ambizioni, insulta i sogni e qualunque cosa non si possa inquadrare nella cosiddetta normalità. Non la posso riconoscere come mia. – Da questa realtà non si può pretendere niente. Non si può pretendere un lavoro, non si può pretendere di essere amati, non si possono pretendere riconoscimenti, non si può pretendere di pretendere la sicurezza, non si può pretendere un ambiente stabile. A quest’ultimo proposito, le cose per voi si metteranno talmente male che tra un po’ non potrete pretendere nemmeno cibo, elettricità o acqua corrente, ma ovviamente non è più un mio problema. Il futuro sarà un disastro a cui non voglio assistere, e nemmeno partecipare. Buona fortuna a chi se la sente di affrontarlo. – Non è assolutamente questo il mondo che mi doveva essere consegnato, e nessuno mi può costringere a continuare a farne parte. È un incubo di problemi, privo di identità, privo di garanzie, privo di punti di riferimento, e privo ormai anche di prospettive. Non ci sono le condizioni per impormi, e io non ho i poteri o i mezzi per crearle. Non sono rappresentato da niente di ciò che vedo e non gli attribuisco nessun senso: io non c’entro nulla con tutto questo. Non posso passare la vita a combattere solo per sopravvivere, per avere lo spazio che sarebbe dovuto, o quello che spetta di diritto, cercando di cavare il meglio dal peggio che si sia mai visto per avere il minimo possibile. Io non me ne faccio niente del minimo, volevo il massimo, ma il massimo non è a mia disposizione. Di no come risposta non si vive, di no si muore, e non c’è mai stato posto qui per ciò che volevo, quindi in realtà non sono mai esistito. Io non ho tradito, io mi sento tradito, da un’epoca che si permette di accantonarmi, invece di accogliermi come sarebbe suo dovere fare. – Lo stato generale delle cose per me è inaccettabile, non intendo più farmene carico e penso che sia giusto che ogni tanto qualcuno ricordi a tutti che siamo liberi, che esiste l’alternativa al soffrire: smettere. Se vivere non può essere un piacere, allora non può nemmeno diventare un obbligo, e io l’ho dimostrato. Mi rendo conto di fare del male e di darvi un enorme dolore, ma la mia rabbia ormai è tale che se non faccio questo, finirà ancora peggio, e di altro odio non c’è davvero bisogno. Sono entrato in questo mondo da persona libera, e da persona libera ne sono uscito, perché non mi piaceva nemmeno un po’. Basta con le ipocrisie. – Non mi faccio ricattare dal fatto che è l’unico possibile, il modello unico non funziona. Siete voi che fate i conti con me, non io con voi. Io sono un anticonformista, da sempre, e ho il

---

diritto di dire ciò che penso, di fare la mia scelta, a qualsiasi costo. Non esiste niente che non si possa separare, la morte è solo lo strumento. Il libero arbitrio obbedisce all'individuo, non ai comodi degli altri. – Io lo so che questa cosa vi sembra una follia, ma non lo è. È solo delusione. Mi è passata la voglia: non qui e non ora. Non posso imporre la mia essenza, ma la mia assenza sì, e il nulla assoluto è sempre meglio di un tutto dove non puoi essere felice facendo il tuo destino. – Perdonatemi, mamma e papà, se potete, ma ora sono di nuovo a casa. Sto bene. – Dentro di me non c'era caos. Dentro di me c'era ordine. Questa generazione si vendica di un furto, il furto della felicità. Chiedo scusa a tutti i miei amici. Non odiate. Grazie per i bei momenti insieme, siete tutti migliori di me. Questo non è un insulto alle mie origini, ma un'accusa di alto tradimento. – P.S. Complimenti al ministro Poletti. Lui sì che ci valorizza a noi stronzi. – Ho resistito finché ho potuto”.

<sup>128</sup> M. MAGATTI, *Questa politica è lontana dai problemi reali del Paese*, in *Corriere della Sera*, 12 novembre 2017, p. 30.

## L.E.P. E STANDARD URBANISTICI

Pier Luigi Portaluri

**Sommario:** 1. Il governo del territorio nella tensione fra Stato e Regioni. – 2. Le resistenti origini degli standard: un cenno. – 3. Il d.m. del 1968 come atto di rango sostanzialmente legislativo: *l'inventio* giurisprudenziale protettiva. – 4. Il tempo presente: gli standard a tutela delle distanze minime fra costruzioni. – 5. Una disposizione deviante: l'art. 2-bis TUED e la derogabilità degli standard da parte delle Regioni. – 6. La reazione del diritto giurisprudenziale: il decreto del 1968 come livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali e il ruolo solo «rafforzativo» delle Regioni. – 7. Gli standard come l.e.p. nei lavori della Commissione per la riforma urbanistica del 2021.

1. *Il governo del territorio nella tensione fra Stato e Regioni.* – Ai Padri costituenti il tema era chiaro. Le Regioni<sup>1</sup> avrebbero generato una fisiologica tensione istituzionale con lo Stato, per cercare d'acquisirne progressivamente sempre più estesi titoli di competenza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una trattazione generale, peraltro non priva di spunti critici, v. ora G. Gardini, C. Tubertini, *L'Amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

<sup>2</sup> G. Gardini, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. Gardini, C. Tubertini, *L'Amministrazione regionale*, cit., p. 29 s. «Il quadro iniziale registrava [...] una palese diffidenza delle sinistre (PCI, PSI) nei confronti delle Regioni: queste forze politiche, legate ad una prospettiva statalista totalizzante, vedevano nelle forme di autonomia un fattore di ritardo o di ostacolo al rinnovamento sociale e economico del paese durante la ricostruzione post-bellica; e, comunque, nella frammentazione dei centri decisionali e dei livelli di governo identificavano una minaccia al principio di uguaglianza. Per motivi diversi ma convergenti, in quel torno di tempo anche le forze liberali presenti in Costituente, e quanti si rifacevano al modello postunitario, si spostarono su posizioni sempre più antiregionaliste. Destra e sinistra si trovarono quindi accomunate dall'avversione a nuovi livelli di governo, in forte contrapposizione con le forze cattoliche che, legate alla salvaguardia dei diritti di libertà del singolo e delle comunità intermedie intese come "società naturali", erano invece nettamente favorevoli alla valorizzazione delle autonomie territoriali, in generale, e alla creazione delle Regioni, in particolare. L'assetto delle posizioni in campo venne improvvisamente scompaginato dalla estromissione delle sinistre dalla coalizione di Governo, avvenuta nel maggio del 1947: la rottura del patto dei Comitati di liberazione nazionale, che aveva sino a quel momento assicurato la presenza nel Governo di tutte

In questa situazione, sopra tutto dopo la riforma del Titolo V, il governo del territorio risalta per essere uno degli ambiti più contesi fra le *figurae* in campo<sup>3</sup>.

Fra i tanti esempi che potrebbero essere citati, solo un cenno si può fare all'esperienza di normazione del c.d. piano casa, dove lo Stato dapprima ha attribuito importanti poteri alle Regioni, ma poi ha cercato – e cerca ancora oggi – di contenerli rivolgendosi alla Consulta<sup>4</sup>.

Dice infatti il pensiero giuridico<sup>5</sup> di una «contrapposizione concettuale tra legalità costituzionale (finta e chiusa) e “legittimità di una volontà realmente esistente” (dimostrata dall'ampio consenso al “piano casa” nel sistema delle autonomie e tra gli elettori) e fondata sull'emergenza economica; ma questo modo di ragionare (e di governare) richiama alla mente tetri scenari e ideologie degli anni '30. Probabilmente entrambi i motivi hanno animato i diversi protagonisti della vicenda».

2. *Le resistite origini degli standard: un cenno.* – Veniamo adesso al tema degli standard.

Chiaro è il significato: standard è *stendardo*, *vessillo*; dunque simbolo. Nel nostro caso, simbolo di *civiltà*, lemma che ha lo stesso etimo di *città*.

---

le forze antifasciste, condusse ad una repentina inversione di rotta nella politica della sinistra, che da posizioni antiregionaliste passò ad un diverso orientamento, identificando nei nuovi enti un baluardo contro lo strapotere del governo centrale e conservatore».

<sup>3</sup> F. Salvia, *La parabola del diritto amministrativo negli ultimi anni sotto la spinta degli uomini del fare amici del macro e dei «guadagni rapidi»; nemici irriducibili dei beni comuni e di ogni forma di manutenzione dell'esistente*, in *Il dir. dell'econ.*, 2020, p. 169 ss., spec. p. 175: «[...] l'ansia riformistica che negli ultimi anni ha investito tutti coloro che, a vario titolo, hanno a che fare con la cosa pubblica e col bene comune (*in primis* il legislatore) non è in realtà quella di una semplificazione virtuosa pura e semplice del sistema (su cui tutti concordiamo), ma di un sovvertimento dei valori sottostanti che sembra avere come obiettivo quello di subordinare indiscriminatamente i valori di lunga durata che caratterizzano ogni tipo di comunità a quelli di breve periodo di più immediato effetto. Questo capovolgimento di valori è oggi ad esempio percepibile chiaramente nella legislazione relativa all'assetto del territorio, costellata da deroghe di ogni sorta [...]».

<sup>4</sup> Si vedano C. cost. 1° dicembre 2022, n. 240 e 10 febbraio 2023, n. 17, entrambe relative al piano casa della Regione Puglia.

<sup>5</sup> V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Il secondo “piano casa”: una (incostituzionale) de-pianificazione del territorio*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/09, p. 109 ss.

Come noto, il d.m. n. 1444/68<sup>6</sup> è l'unico *corpus* normativo sugli standard urbanistici di cui l'Italia sia riuscita a dotarsi, peraltro con non poca fatica.

È bene comunque ricordare il testo di riforma che il Gruppo di lavoro per l'aggiornamento degli standard – istituito con d.m. 31 luglio 2018, n. 349<sup>7</sup> – ha elaborato nel luglio 2019: la cui relazione d'accompagnamento ritiene gli standard «una garanzia cruciale per la messa in opera di diritti fondamentali dei cittadini».

Come pure è noto che per “conquistare” nel secolo scorso quella regolazione bisognerà attendere le disgrazie di Firenze e di Agrigento. Si arriva così all'ambigua legge ponte n. 765/67 e, in attuazione della stessa, agli standard sessantotteschi.

Il meccanismo della legge ponte, come noto, consisteva nell'inibire l'attività edilizia sino a quando i Comuni non si fossero finalmente decisi a dotarsi di uno strumento urbanistico generale: i suoli ricadenti in municipî sprovvisti di p.r.g. o di programma di fabbricazione subivano infatti pesanti limitazioni nel *ius aedificandi*. Solo a seguito della formazione del proprio piano il Comune sarebbe uscito da questa

---

<sup>6</sup> E. Salzano, *Memorie di un urbanista. L'Italia che ho vissuto*, Venezia, Corte del Fontego, 2010, p. 54: «Al di là delle motivazioni sociali, al di là della tecnica e delle buone pratiche, la discussione andava al sodo: quali fossero i minimi di spazi pubblici da riservare nei piani. I due poli del confronto erano rappresentati da una parte dai parlamentari del PCI, rappresentati in quella sede da Alberto Todros, noto urbanista piemontese e amministratore comunale, sopravvissuto al campo di concentramento di Mauthausen, e dall'altra parte dagli esponenti delle imprese di costruzione, rappresentati da Carlo Odorisio, un imprenditore che più tardi seppe lavorare concretamente per un ruolo moderno del settore, orientando l'attività delle aziende alla formazione di profitto industriale anziché all'appropriazione della rendita fondiaria. Allora lo scontro si concluse sulla cifra di 18 metri quadrati per abitante di “spazi pubblici e di uso pubblico”: meno di quanto si praticasse nei comuni evoluti delle amministrazioni di sinistra, ma molto più di quanto si prevedesse nella pianificazione della maggior parte dei comuni nelle altre regioni».

<sup>7</sup> E prorogato con d.m. 31 dicembre 2018. Il Gruppo di lavoro è stato istituito dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti («Adeguamento del Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 alle nuove dotazioni urbanistiche necessarie per i processi di miglioramento della qualità urbana e per la disponibilità di nuovi presidi per la coesione sociale e disciplina dei parametri di altezza e distanza da osservare nella pianificazione urbanistica e nelle costruzioni»).

I lavori del Gruppo si sono conclusi con l'articolato e con la relazione conclusiva di accompagnamento del 3 luglio 2019 (di cui si dice nel testo). L'esordio della relazione dà subito il giusto rilievo alle radici culturali e alla portata innovativa del d.m. n. 1444/68: «Il decreto è stato al centro del dibattito urbanistico dell'epoca. Esso fu il prodotto culturale dei vasti studi, di ispirazione statunitense e nordeuropea, sui criteri di progettazione delle nuove città modello e delle ricerche comparative sulle dotazioni di verde pubblico e di servizi che animarono le università e il primo associazionismo italiano dedicato all'urbanistica, alla tutela culturale e ambientale. Le nuove norme sono state adottate anche sull'onda delle prime elaborazioni dei movimenti di emancipazione femminile che reclamavano asili nido e servizi per la famiglia nei centri abitati».

situazione, ma conformandosi questa volta ai limiti di cui a *standard* generali poi stabiliti nel d.m. n. 1444.

Il disegno era chiaro, e quella lezione è ancora attuale: volgere a vantaggio del processo di pianificazione – *a sua volta regolato da precisi parametri di risultato*<sup>8</sup> – la pressione esercitata sul territorio dalla proprietà fondiaria, bloccandone le aspirazioni edificatorie e dunque costringendo i Comuni – per uscire dalla “paralisi” edilizia – ad adottare rapidamente gli strumenti generali.

Sotto accusa, esplicita e diretta, era dunque la gestione del territorio da parte delle municipalità: o inadempienti rispetto all’obbligo di dotarsi di uno strumento generale; ovvero – nei rari casi di ottemperanza – mosse troppo spesso da un intento elusivo degli scopi reali del processo di piano, fine perseguito sia mediante l’assoggettamento del suolo a carichi urbanistici insostenibili (e inutili), sia attraverso la marginalizzazione sistematica – quantitativa e funzionale – delle aree destinate ai servizi per la residenza.

Che si trattasse di una reazione energica e decisa agli eccessi nella *mala gestio* del territorio italiano lo dimostrano le forti resistenze che il disegno di legge incontrò nel dibattito parlamentare. All’esito del quale – per il fine (dichiarato) di evitare che dall’impatto immediato della nuova normativa derivasse per l’edilizia un contraccolpo insostenibile – fu inserita quella norma d’incerta paternità che differiva l’applicabilità delle nuove disposizioni al 1° settembre 1968. Iniziarono in tal modo quei noti dodici mesi chiamati ipocritamente *anno di moratoria*.

In sintesi, la legge ponte era «una tipica legge all’italiana, *double face*. Innovatrice (propone e impone finalmente gli standard urbanistici) e reazionaria, perché ha

---

<sup>8</sup> È qui il punto d’innesto degli standard, id est dei livelli essenziali delle prestazioni.

consentito in un anno (il 1968, il cosiddetto anno di moratoria), di incrementare di 5 volte le cubature progettate negli anni precedenti, gli anni del *boom* edilizio»<sup>9</sup>.

Si noti: il testo non ebbe bisogno di essere vagliato e approvato nelle due Aule. Anzi. La decisione di inserire l'anno di moratoria non fu presa nemmeno in seno alla IX Commissione della Camera (che istruì il provvedimento: il Senato vi ebbe un ruolo secondario), ma da un Comitato ristretto che operò al suo interno senza verbalizzare – pare sia la prassi – i propri lavori.

Ricorda il rappresentante dell'ANCE all'interno del Consiglio superiore dei lavori pubblici dove si svolse in quell'anno la discussione sui contenuti dell'articolato, Carlo Odorisio: «la finalità della “legge ponte” fu quella di far compiere al Paese un vero salto di qualità nella gestione urbanistica attraverso una grande promozione dei p.r.g., ma in un clima di sostanziale sfiducia nei confronti degli enti locali. [...] È facile quindi comprendere il significato che ebbe allora il decreto sugli standard e anche i modi della sua formulazione: uno strumento semplice, con delle regole generalizzate che potessero garantire almeno alcuni elementi di base per una corretta redazione degli strumenti urbanistici, nella convinzione che non ci si potesse fidare più di tanto degli enti locali»<sup>10</sup>.

Gli standard del 1968, in somma, appartengono al patrimonio tecnico-culturale dell'Italia migliore, dove hanno dialogato in modo fecondo ed equilibrato il principio della tutela e la logica del profitto.

Racchiuso nell'art. 3, comma 1, del d.m. n. 1444, un semplice numero – nel più schietto spirito del razionalismo architettonico e urbanistico – ne rappresenta da più di mezzo secolo la sintesi mirifica: 18 metri quadrati; ed è, come ognuno sa, la «dotazione

---

<sup>9</sup> P.L. Cervellati, *Rendita urbana e territorio*, in V. Castronovo (a cura di), *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Torino, Einaudi, 1976, p. 358.

<sup>10</sup> C. Odorisio, *Il dibattito del '68 e il bilancio attuale*, in *Urbanistica Dossier*, 1999, n. 21, p. 7.

minima, inderogabile [...] per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio» che negli insediamenti residenziali devono esser assicurati per ogni abitante, insediato o da insediare.

Ma anche la *scientia iuris* ha fatto il suo dovere, proteggendo quello scarno, semplice articolato e – con esso – le speranze di una vita più dignitosa a favore delle classi più deboli: le quali confidano di necessità non nel privato, ma nei servizi offerti dalla città pubblica. Vediamo come.

3. *Il d.m. del 1968 come atto di rango sostanzialmente legislativo: l'invenzione giurisprudenziale protettiva.* – Si è appena detto genericamente della barriera alzata dal diritto giurisprudenziale a difesa degli standard.

Scendiamo al particolare. Tutte le alte Corti italiane hanno *inventato*<sup>11</sup> la natura legislativa del d.m. n. 1444/68, al fine di proteggerlo dalle “insidie” che da più parti gli sono state tese.

Il motivo dell'*inventio* è nobile: una normazione di rango assolutamente primario nel sistema socio-economico italiano richiedeva altrettale collocazione *anche nel sistema delle fonti*; che però è poco disponibile – almeno stando alle regole che lo disciplinano – ad accogliere un decreto ministeriale sul gradino più alto (in disparte ovviamente le norme costituzionali) dell'ordinamento in senso formale.

---

<sup>11</sup> Teoria dalle molte ambiguità, l'*invenzione* del diritto. Nella sostanza, il giudice – o se si preferisce quest'altro sintagma, più esteso per comprensività: l'organo dell'applicazione – *trova (invenit, appunto)* la regola decisoria non nel diritto legislativo, ma nel substrato socio-economico col quale egli si pone in collegamento diretto, scavalcando la mediazione della *lex posita*. Meno problematico nel caso di silenzio legislativo sul caso da decidere, il tema diviene delicato quando il *Richterrecht* arriva a porsi *contra legem*. Ma ci sono casi in cui forzature del genere – occorre ammetterlo – sono preziose: la difesa degli standard è stata una di queste, almeno sino a quando nel 2013 il legislatore ha mutato quel modello, nei termini che vedremo fra poco.

Vi ha anzitutto provveduto la Consulta<sup>12</sup>, che ha attribuito al d.m. del 1969 – in quanto “annunciato” dall’art. 41-*quinquies* della legge ponte – un’«efficacia precettiva e inderogabile»

Secondo la Cassazione<sup>13</sup>, poi, la normazione regolamentare in esame «ha efficacia di legge dello Stato, essendo stato emanato il decreto che la contiene su delega della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150»; e ancora: «l’ accertata efficacia legislativa del decreto ministeriale obbliga i Comuni a redigere e revisionare gli strumenti urbanistici senza discostarsi dalle regole inderogabili da esso fissate, perché l’autonomia normativa loro conferita dall’art. 33 della menzionata legge nella materia edilizia e, in particolare, in quella delle distanze tra fabbricati, incontra un limite insuperabile nell’art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale, per il quale una norma regolamentare locale non può apportare modifiche a norme di rango superiore. E lo stesso art. 33, nell’attribuire ai Comuni il potere regolamentare, stabilisce che esso deve essere esercitato “in armonia con le disposizioni della presente legge”, il che comporta, da parte di tali Enti, anche l’osservanza dell’art. 9 del decreto ministeriale del 1968 il quale, per quel che si è detto, trae la sua forza cogente dall’art. 41-*quinquies* della medesima legge».

Il giudice amministrativo, infine: «La giurisprudenza (cfr. Cons. St., IV, 2 novembre 2010 n. 7731) da tempo ha chiarito che l’art. 9 del d.m. 2.4.1968 n. 1444, il quale detta le citate disposizioni in tema di distanze tra le costruzioni, stante la sua

---

<sup>12</sup> C. cost. 24 febbraio 2017, n. 41, la quale richiama le sue sentenze 20 luglio 2016, n. 185 («questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile» il d.m.); C. cost. 10 maggio 2012, n. 114 (che invoca, a tutela della «natura precettiva e inderogabile» del d.m., la «giurisprudenza consolidata»); C. cost. 16 giugno 2005, n. 232 (che invece allo stesso fine parla di «un principio giurisprudenziale consolidato»); C. Cost. (ord.) 19 maggio 2011, n. 173 (secondo cui una legge regionale di deroga «non può [...] operare nei casi in cui lo strumento urbanistico riproduce disposizioni normative di rango superiore, a carattere inderogabile, quali sono quelle [...] del d.m. n. 1444 del 1968»). Su C. cost. n. 41/17 torneremo più volte.

<sup>13</sup> Cass., II, 27 marzo 2001, n. 4113.

natura di norma primaria, sostituisce eventuali disposizioni contrarie contenute nelle norme tecniche di attuazione di un piano regolatore»<sup>14</sup>.

4. *Il tempo presente: gli standard a tutela delle distanze minime fra costruzioni.* –

Possiamo adesso vedere più da vicino le vicende recenti del decreto n. 1444/68.

Il primo fronte di tensione ha riguardato le *distanze* minime fra gli immobili. La Consulta qui ha elaborato la nota tesi della c.d. doppia valenza.

Lasciamo la parola a C. cost. n. 41/17 cit.: «Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, intitolata appunto “Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi”. “Tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875 che viene qui in più specifico rilievo, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. [...] Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato” (sentenza n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato, che quando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, “la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici”, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni perché attratta all’ambito di

---

<sup>14</sup> Cons. Stato, IV, 9 maggio 2011, n. 2749. Ma v. già Cons. St., IV, 2 novembre 2010 n. 7731 (ivi puntualmente richiamata): «l’art. 9 del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, che detta disposizioni in tema di distanze tra le costruzioni, stante la natura di norma primaria, sostituisce eventuali disposizioni contrarie contenute nelle norme tecniche di attuazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 5 dicembre 2005, n. 6909)»; a sua volta, per Cons. St. n. 6909/05 da ultimo ricordata l’art. 9 del decreto è norma «che, in ogni caso, stante la sua natura di norma primaria, sarebbe comunque obbligatoriamente applicabile in sostituzione di eventuali disposizioni illegittime (Cass. civ., Sez. II, 10 gennaio 2003, n. 158; 27 marzo 2001, n. 4713)».

competenza concorrente del governo del territorio (si veda sempre la sentenza n. 232 del 2005). In questa cornice si è dunque affermato che “alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio” (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, anche le sentenze n. 231, n. 189, n. 185 e n. 178 del 2016)».

In sintesi. Le norme sulle distanze che regolano rapporti privati concernono l'ordinamento civile e quindi ricadono nella competenza esclusiva statale; se invece si esorbita dalle relazioni puntuali interdominicali e si attinge il livello pianificatorio (ancorché le *figuræ* in concreto scelte non siano i classici piani di lottizzazione o piani particolareggiati, ma siano invece atipiche<sup>15</sup>), versiamo nel campo del governo del territorio, onde la competenza concorrente fra Stato e Regioni, le quali possono derogare alle distanze minime stabilite dalle norme statali.

In quest'ultimo caso, la compresenza di due soggetti pubblici pone il problema di individuare il criterio onde scrutinare la legittimità o meno di una specifica scelta regionale derogatoria. La Consulta ha individuato il «punto di equilibrio» nell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444/68. È ancora C. cost. n. 41/17, cit., a parlare: «la deroga

---

<sup>15</sup> «D'altro canto la stessa giurisprudenza di questa Corte ha stabilito che la deroga alle distanze minime potrà essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (sentenza n. 6 del 2013). Ne consegue che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio [...]» (C. cost., n. 41/17, cit.).

alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici deve, in conclusione, ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968)».

Ribadendo la vigenza del principio di pianificazione anche in tema di distanze (tranne che nei rapporti privatistici fra fondi finitimi), la Corte ha dunque ribadito la correlazione fra trasformazione del territorio e regole, donde poi l’obbligo di reperimento di standard.

Prima di proseguire, però, si deve sottolineare ancora una volta un punto che si rivelerà centrale: sino a questo momento la spinta (non condivisa dalla Consulta, come detto) per dequotare il decreto n. 1444 aveva avuto come obiettivo *soltanto le norme generali, ivi racchiuse, in tema di distanze.*

*5. Una disposizione deviante: l’art. 2-bis TUED e la derogabilità degli standard urbanistici da parte delle Regioni.* – Il secondo momento di tensione – forse il principale, ai fini nostri – si accende nel 2013. Riguarda proprio il cuore del d.m.

Il Senato, in sede di conversione del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia»: *vulgo*, decreto legge “del fare”) modifica il testo ricevuto dalla Camera.

Ora, fra gli emendamenti che Palazzo Madama approva, ve n’è uno che riguarda l’art. 30 del d.l. n. 69/13 in esame.

Nella stesura originale – quella cioè governativa – l’art. 30 del d.l. n. 69/13 cit. novellava il d.P.R. n. 380/01 introducendovi alcune norme di semplificazione (qui

inconferenti). Ma al Senato si interviene sul comma 1 di quell'art. 30, premettendo la lett. *0a*) alla già esistente lett. *a*).

È utile riportare, nella parte che qui rileva, il testo della lett. *0a*): «dopo l'articolo 2, inserire il seguente: “Art. 2-*bis*. - (Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati). -1. *Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al DM 2 aprile 1968, n. 1444 e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.*”»<sup>16</sup>.

In somma, l'emendamento approvato al Senato inserisce nel t.u. dell'edilizia l'art. 2-*bis*.

Il senso è abbastanza chiaro. L'articolo mira non a uno, ma a *due* risultati.

Il primo. Facendo salva la competenza statale nella regolazione delle distanze ove si tratti di meri rapporti interdominicali, esso non fa che recepire e legificare indirettamente<sup>17</sup> la giurisprudenza costituzionale che abbiamo ricordato più sopra. Sin qui, nulla di particolarmente rilevante: la norma mette fine alla necessità di quelle “stonature” di una *Wertjurisprudenz contra legem* che aveva elevato il d.m. a norma di rango primario-legislativo.

---

<sup>16</sup> Ho ovviamente aggiunto il corsivo.

<sup>17</sup> In questa parte – come si può notare – la norma è molto generica, ma il suo significato è evidente nel senso che ho esplicitato nel testo.

Ma si noti: quella legificazione non “consolida” *tutto* il d.m., ma *soltanto le norme sulle distanze* (come lette dalla Consulta). Quanto invece alla parte restante del d.m. – di gran lunga la più rilevante –, l’art. 2-*bis* non solo non impedisce deroghe regionali, *ma quelle deroghe espressamente consente* (è questo il secondo dei due risultati cui si accennava). In altre parole, la norma introdotta al Senato – lungi dal garantirgli un più elevato rango formale – dequota il d.m. proprio dove esso contiene le previsioni più qualificanti: quelle che per quarantacinque anni di storia italiana ne hanno fatto il segno di una speranza per un dignitoso *Existenzminimum*<sup>18</sup>.

Si dovrebbe pertanto dissentire da chi<sup>19</sup> ha attribuito all’art. 2-*bis* un effetto benefico, poiché conterrebbe «un richiamo-rinvio “sanante”» al d.m.: come se, cioè, quella

---

<sup>18</sup> La reazione è veemente. Alla Camera si cerca di tornare indietro: non pochi deputati presentano due proposte emendative identiche, che prevedono la soppressione della lett. *0a*).

Desidero qui ricordare l’intervento – solo un passo – di uno dei deputati che si oppongono all’emendamento senatoriale, l’on.le Filiberto Zaratti: «Io ritengo che questa norma introdotta dal Senato sia una norma assolutamente incivile, una norma assolutamente sbagliata nel merito e nella sostanza [...]».

A Zaratti replica l’on. Manfred Schullian: «[...] l’articolo 2-*bis* del testo unico in materia edilizia, che è stato inserito, sta per essere inserito, nell’articolo 30 con un emendamento approvato dal Senato, assolve la funzione di correre ai ripari di una giurisprudenza che ha cambiato il carattere di una norma. Il decreto ministeriale n. 1444 è nato come norma urbanistica ed è stato trasformato, soprattutto all’articolo 9, che prevede le distanze, in norma integrativa del diritto civile. È questo che non funziona, che non ha funzionato e che, sostanzialmente, ha comportato il blocco dell’attività edilizia nella provincia di Bolzano. È giusto che si corra ai ripari di fronte a una giurisprudenza che, inspiegabilmente, ha cambiato il carattere di una norma».

Quella replica è significativa. L’accento batte solo sulle distanze. Intento dichiarato è quello di *reagire* all’avvenuta legificazione *giurisprudenziale* del d.m., i cui effetti pratici sono contestati nella parte in cui hanno irrigidito la regolazione *sulle distanze* racchiusa nel decreto stesso, impedendo alle Regioni di derogarvi: per cui sempre la replica afferma che l’emendamento approvato al Senato (e in corso di discussione soppressiva alla Camera) serve a superare quel blocco, “liberando” l’attività edilizia che è paralizzata sopra tutto dall’art. 9 del d.m.

A chi scrive pare vero il contrario.

Come detto più sopra, per una parte l’emendamento senatoriale – sia pure mediante una formulazione particolarmente generica, quasi allusiva – non azzera, ma invece *conferma* il diritto giurisprudenziale che aveva legificato la regolazione sulle distanze contenuta nel nostro d.m. L’altra sua parte, di converso, lascia mano libera alle Regioni per tutta la restante area normativa coperta dal decreto, cioè la materia degli standard in senso tecnico: intesi come quantità minime di spazi pubblici da assicurare in sede di pianificazione comunale.

La difesa del d.m., tuttavia, non ha successo. I due emendamenti soppressivi sono respinti a larga maggioranza<sup>18</sup> e così l’art. 2-*bis* del t.u. sull’edilizia diviene norma di legge.

<sup>19</sup> D. M. Traina, *Ancora sulla competenza regionale a disciplinare le distanze tra costruzioni. Se rispetta la normativa nazionale, la Regione può prevedere interventi in deroga alle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali* (nota a C. cost. 23 giugno 2020, n. 119), in *Giur. cost.*, 2020, p. 1336 ss., spec. p. 1337, nt. 1.

norma avesse posto fine alle incertezze derivanti dal suddetto diritto giurisprudenziale, il quale aveva forzatamente ritenuto il rango legislativo di quel decreto.

A chi scrive pare, invece, che vi sia un equivoco. Questa lettura *in bonam partem* capovolge il senso dell'art. 2-*bis*, o comunque ne generalizza la portata, fraintendendo alcune sentenze della Consulta che si sono confrontate con questa norma: come la più volte citata n. 41/17.

Ecco il passo della sentenza dove si parla dell'art. 2-*bis*: «La disposizione, infatti, ha sostanzialmente recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano “inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 185 del 2016; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 189 del 2016)».

Si badi. La Consulta precisa chiaramente che il recepimento legislativo della sua giurisprudenza per opera dell'art. 2-*bis* *concerne solo ed esclusivamente la materia delle distanze*; e che quindi le deroghe regionali – sempre relative alle distanze – sono legittime soltanto se attingano il livello urbanistico nel senso appena ricordato.

In altre parole, è vero sì che l'inciso iniziale dell'art. 2-*bis* («Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative») ha opportunamente legificato il d.m. e il diritto giurisprudenziale che si è formato su di esso: così *ribadendo*, sul punto, l'operatività del principio di pianificazione.

Però è anche – e sopra tutto – vera un'altra cosa: che, come dimostra la genesi della norma<sup>20</sup>, la restante parte dell'art. 2-*bis* è una norma non sanante, ma *neutralizzante* il nucleo più importante del d.m.

Superata in questo modo la barriera giurisprudenziale, la maggioranza delle Regioni ha regolato autonomamente gli standard: un *dossier* ANCE aggiornato al 18 giugno 2022 censisce infatti tredici Regioni che hanno prodotto normazioni in deroga.

È interessante soffermarsi un attimo sulla lettura dell'art. 2-*bis* offerta proprio dall'ANCE nel *dossier* appena ricordato.

L'associazione dei costruttori ha ritenuto che l'art. 2-*bis* pecchi di riduttivismo: «[...] fin dalla sua entrata in vigore, ha fatto sorgere molti dubbi interpretativi perché la rubrica parla di deroghe in materia di distanza tra fabbricati, mentre il testo contiene un riferimento generico a “disposizioni derogatorie al DM 1444/68”. La norma inoltre lega le deroghe alla “definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”, senza un riferimento espresso alle fattispecie, potenzialmente relevantissime, di intervento in diretta esecuzione del piano urbanistico generale. Le Regioni hanno inizialmente emanato norme ampie che consentivano deroghe sia alle distanze, che agli altri standard e limiti edilizi, e riguardavano sia interventi ricompresi in piani attuativi, sia interventi puntuali ossia su singoli edifici». La Consulta – prosegue il *dossier* – ne ha censurate più d'una, proprio applicando la teoria della doppia valenza. In somma, ANCE e Regioni ambivano a qualcosa di più rispetto a ciò che l'art. 2-*bis* aveva già concesso: di

---

<sup>20</sup> V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Il secondo “piano casa”*, cit., ricordano argutamente un passo di G.B. Vico, *Scienza nuova*, cap. II, aforisma XIV: «Natura di cose altro non è che nascimento di esse in certi tempi e con certe guise, le quali sempre che sono tali indi tali e non altre nascon le cose».

poter prevedere deroghe agli standard anche al di fuori dei processi di pianificazione, cioè anche in caso di interventi diretti.

*6. La reazione del diritto giurisprudenziale: il decreto del 1968 come livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali e il ruolo solo «rafforzativo» delle Regioni.* – Dobbiamo registrare ora la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis cit., sollevata dalla Sezione quarta del Consiglio di Stato con l'ordinanza 17 marzo 2022, n. 1949.

Come vedremo subito, l'atto di promovimento non solo ribadisce l'assoluta centralità del decreto n. 1444/68 nel governo urbanistico del territorio; ma – *punctum crucis* – collega esattamente quella normazione antivedente con il modello costituzionale di cui l'ordinamento italiano si doterà dopo più di trent'anni, e che oggi si cerca di condurre a vita vera.

Eccone i passi salienti: «[...] la nuova disposizione statale introdotta nel 2013, intervenendo in materia di competenza concorrente senza porre alcun confine di principio al potere di deroga attribuito a tutte le regioni rispetto alle preesistenti norme statali, senza assolvere alla funzione propria attribuita dalla Costituzione allo Stato di individuare i principi, così rendendo certamente possibili legislazioni regionali molto diverse tra di loro, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, andrebbe esplorato anche un altro possibile profilo di legittimità costituzionale rispetto all'art. 117, secondo comma, Cost., attinente alle materie di competenza esclusiva dello Stato. Si tratta di valori costituzionali che [...] sono oramai strettamente correlati alla materia del “governo del territorio”, quali la materia attinente alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” [117, secondo comma, lett. m)]. [...] Può dunque ritenersi, posto che nella materia del governo del territorio le

leggi regionali debbano rispettare le norme di principio della legislazione statale, che il nono comma dell'articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942 esprima l'esigenza che le dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi etc. rispondano a criteri di definizione omogenei su tutto il territorio nazionale, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano esservi discrasie anche vistose tra Regione e Regione, in virtù dei diversi rapporti e parametri liberamente individuabili dalle diverse legislazioni regionali. [...] In definitiva, pur in un quadro costituzionale e legislativo caratterizzato dai principi di sussidiarietà verticale e di prossimità territoriale, in ragione dei quali la regolazione dell'assetto del territorio è rimessa quanto più possibile ai livelli di governo più vicini alle comunità di riferimento, deve ritenersi che la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale resti riservata al legislatore statale, in quanto ragionevolmente riconducibile all'ambito delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali; in tale prospettiva, al legislatore statale spetta non soltanto individuare i principi fondamentali della materia, sibbene fissare i livelli minimi delle predette prestazioni, rispetto ai quali le normative regionali potrebbero intervenire esclusivamente in senso "rafforzativo».

L'ordinanza, peraltro, non è sfuggita alla Commissione ministeriale istituita per la riforma della normazione sul governo del territorio (se ne dirà più avanti), che la richiama per due volte (in apertura e a p. 5) nella relazione che illustra il disegno di legge elaborato *ad hoc*: la «giurisprudenza più recente [...] riconosce all'urbanistica una dimensione più ampia e dinamica di quella tradizionale, vedendo nel potere pianificatorio non più un mero strumento di coordinamento delle potenzialità edificatorie della proprietà privata, ma il terreno di elezione della disciplina del territorio per la tutela del diritto di proprietà ma anche degli equilibri socio-economici che devono essere garantiti ai cittadini (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n.

6040; id., 10 maggio 2012, n. 2710). Sulla base di tale visione moderna e interdisciplinare dell'attività di pianificazione, è stata di recente rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2-*bis* del T.U. edilizia, introdotto dal d.l. n. 69/2013, il quale, autorizzando le Regioni a disciplinare le dotazioni a standard anche in deroga ai minimi a suo tempo individuati dal d.m. n. 1444/1968, attuativo dell'articolo 41-*quinquies* della legge n. 1150/1942, introdotto dalla legge n. 765/1967 (cd. "legge Ponte"), consente a ciascuna Regione di determinare livelli anche molto diversi di servizi essenziali, di fatto abdicando al dovere del legislatore statale di dettare *in subiecta materia* regole uniformi per l'intero territorio nazionale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, ord. 17 marzo 2022, n. 1949)». E ancora: «Al riguardo, si è ritenuto necessario superare definitivamente il meccanismo incentrato sulla persistente vigenza del d.m. n. 1444/1968, che tanti problemi ha posto e tuttora pone in termini di rango delle disposizioni ivi contenute nella gerarchia delle fonti, di loro cogenza e di rapporti con le sopravvenute competenze regionali (come da ultimo confermato proprio dalla già richiamata rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2-bis del d.P.R. n. 380/2001)».

Con sentenza 4 maggio 2023, n. 85, la Consulta ha ritenuto sì inammissibile la questione, ma semplicemente per difetto di rilevanza rispetto alla vicenda concreta: essa resta pertanto apertissima nel merito.

7.- *Gli standard come l.e.p. nei lavori della Commissione per la riforma urbanistica del 2021.* – Nella XVIII legislatura, col d.m. 11 novembre 2021, n. 441, il Governo ha «ritenuto necessario dare impulso e contribuire alla riforma organica dei principi della normativa in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici, nonché di riordino e modifica delle disposizioni del Testo unico dell'edilizia,

mediante l'elaborazione di uno o più schemi di provvedimento sui quali aprire un dibattito pubblico e raccogliere contributi di riflessione e proposte in vista del riordino complessivo del settore». Per questo fine ha istituito la «Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia»<sup>21</sup> (e alla quale si è accennato più sopra).

---

<sup>21</sup> Gli obbiettivi della Commissione sono puntualmente definiti nell'art. 2 del citato decreto istitutivo n. 441/21:

«1. La Commissione ha il compito di provvedere alla elaborazione di uno o più schemi di provvedimento finalizzati alla riforma organica dei principi della legislazione statale in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici, nonché al riordino e alla modifica delle disposizioni contenute nel Testo unico dell'edilizia, con riguardo ai seguenti profili:

- l'individuazione degli obiettivi e dei limiti costituzionali alla legislazione statale in materia urbanistica ed edilizia, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, con particolare attenzione sia alle interferenze con altre materie, sia all'autonomia garantita alle Regioni ed ai Comuni;

- l'individuazione degli obiettivi e dei limiti per la legislazione nazionale derivanti dai valori e dagli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale e nell'Unione europea;

- la declinazione a livello urbanistico degli obiettivi specifici dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, del programma unionale Next Generation EU, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di promozione della rigenerazione urbana propri delle più recenti iniziative legislative parlamentari;

- la declinazione a livello urbanistico dell'evoluzione del Paese sul piano demografico, sociale, economico;

- la ricostruzione delle linee evolutive della legislazione statale in materia urbanistica, dalla legge urbanistica fondamentale del 1942 ad oggi, dando evidenza ai profili di perdurante attualità e a quelli di inadeguatezza agli attuali obiettivi del Paese;

- la rilevazione nella prassi dei maggiori fattori di incertezza, lentezza, criticità, onerosità, difficoltà gestionali e contenzioso;

- la rivisitazione della nozione di urbanistica, anche in relazione all'evoluzione delle nozioni di edilizia, paesaggio, beni culturali e ambiente, in modo da assicurare coerenza, chiarezza, efficienza e semplificazione dei procedimenti di programmazione e controllo;

- la precisazione e definizione dei concetti fondamentali del diritto urbanistico così da garantire uniformità a livello nazionale e semplificare conoscenza e rispetto delle regole da parte dei cittadini e degli operatori economici;

- l'individuazione dei principali profili di criticità dell'attuale disciplina delle costruzioni, in un'ottica di semplificazione delle procedure autorizzatorie, di limitazione del consumo di suolo e di armonizzazione con le altre normative di settore, e la elaborazione delle consequenziali proposte di modifica delle disposizioni del d.P.R. n. 380/2001;

- la rilevazione delle *best practices* regionali di innovazione legislativa ritenute suscettibili di integrare la regolazione a livello statale;

- la fissazione di principi e metodologie per garantire la digitalizzazione continuativa, la custodia e la consultazione pubblica dei dati relativi all'assetto territoriale e alla regolazione.

2. All'esito dei lavori, la Commissione presenta al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, entro il termine di sei mesi a decorrere dalla data del presente decreto, una relazione sull'attività svolta nonché uno o più schemi di provvedimento recanti disposizioni di riforma della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e s.m.i., e della normativa attuativa, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché di ogni ulteriore disposizione la cui modifica dovesse rendersi necessaria o opportuna in conseguenza delle opzioni adottate ai sensi del comma precedente».

La centralità degli standard si mostra evidente già nell'indicazione degli obiettivi generali perseguiti dal citato decreto istitutivo: la «riforma organica dei principi della normativa in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici»; ed è ribadita *in exordio* dall'art. 2, comma 1, del decreto stesso.

L'invito fatto da quel decreto è stato raccolto dalla Commissione, che – come detto più sopra – ha prodotto un disegno di legge e una relazione illustrativa: la quale già in apertura richiama «la giurisprudenza in ordine alla riconducibilità della disciplina degli standard urbanistici ai “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” ai sensi della precedente lettera *m*), concorrendo gli stessi all'individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socio-economici indispensabili alla collettività che fruisce del bene territorio»<sup>22</sup>.

Il senso è chiaro. Gli standard urbanistici sono elementi costitutivi di tutto il territorio italiano assunto nella sua *interezza e indifferenziabilità*: indisponibili, dunque, a subire compressioni su scala regionale.

Non a caso, già l'art. 1, comma 2, di quell'articolato stabilisce: «La presente legge disciplina, altresì, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione, i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale». E il successivo art. 11<sup>23</sup> al comma 2 collega in

---

<sup>22</sup> Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, *Relazione illustrativa*, p. 1.

<sup>23</sup> Per la sua rilevanza ai nostri fini, come pure per una migliore leggibilità delle mie osservazioni di cui nel testo, ritengo opportuno riportare integralmente l'art. 11, rubricato *Dotazioni urbanistiche e territoriali*.

«1. In sede di pianificazione urbanistica si provvede, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, lettera *d*), e comma 5, lettera *f*), della presente legge, al reperimento delle aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale e per le necessarie dotazioni delle attrezzature e dei servizi stessi, nonché per le reti e le infrastrutture occorrenti per garantire

---

l'accessibilità alle attrezzature urbane e territoriali, la mobilità dei cittadini e delle merci e, in generale, il godimento dei beni comuni.

2. Al fine di garantire il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili di cui al precedente articolo 1, comma 2, attraverso il raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni urbanistiche e territoriali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro della funzione pubblica, adottato sulla base di un'apposita intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono stabiliti quantità, parametri e riferimenti che i comuni sono tenuti a osservare in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9, in termini di rapporti massimi tra aree destinate agli insediamenti residenziali, direzionali, commerciali, per la logistica, terziari, e industriali-artigianali, e aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi.

3. Nel provvedimento di cui al comma 2, sono considerati ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici:

a) l'ambito della città storica, per tale intendendosi l'insieme integrato delle parti urbane e dei singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate;

b) l'ambito della città consolidata, per tale intendendosi quella parte della città esistente, stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e, in alcune parti, tipologiche, in larga misura generata dall'attuazione di strumenti urbanistici esecutivi;

c) l'ambito della città da consolidare, per tale intendendosi quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e definita nelle sue caratteristiche di impianto e morfotipologiche, che richiede interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri, nonché di infrastrutturazione del territorio, attraverso l'adeguamento e l'integrazione della viabilità, la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi;

d) l'ambito della città della trasformazione, per tale intendendosi quella parte di città di nuova edificazione, destinata a soddisfare esigenze insediative, di servizi ed attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano e a costituire nuove opportunità di qualificazione dei contesti urbani e periurbani, attraverso interventi finalizzati a garantire la sostenibilità delle trasformazioni, il riequilibrio del deficit degli standard urbanistici, il recupero di quote pubbliche di edificabilità destinate a soddisfare eventuali esigenze compensative e facilitare l'attuazione perequativa, così come definite al successivo articolo 12;

e) l'ambito del territorio extraurbano, per tale intendendosi quelle parti del territorio non ricomprese negli ambiti di cui alle lett. a), b), c) e d) costituite dalle componenti del sistema ecologico-ambientale e agricolo. 4. Agli effetti di cui al comma 3, per la verifica degli standard urbanistici residenziali di livello generale, l'ambito territoriale di riferimento corrisponde all'intero territorio comunale.

5. Per l'ambito della città storica e per l'ambito della città consolidata, le dotazioni di cui al comma 2 possono essere computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso comma, in misura doppia di quella effettiva. Quando sia dimostrata l'impossibilità – detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti – di raggiungere la predetta quantità minima di spazi su aree idonee, gli spazi stessi sono reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

6. Le regioni, nel rispetto dei rapporti massimi stabiliti ai sensi del comma 2, disciplinano quantità e qualità delle prestazioni e dotazioni territoriali, considerando anche le specificità socio-economiche e territoriali dei comuni e le diversità di fabbisogni. Individuano, inoltre, le opere e le misure di ordine gestionale necessarie al soddisfacimento delle esigenze dei servizi di cui al comma 1. Disciplinano, altresì, la monetizzazione degli standard urbanistici per le aree non reperite nell'ambito di interventi diretti e indiretti, per effetto dell'applicazione del comma 3, lettere a) e b), e del comma 5.

7. I comuni, in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9:

un rapporto rispettivamente di causa ed effetto «il raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni urbanistiche e territoriali» con «il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili di cui al precedente articolo 1, comma 2».

A questo fine, l'art. 11, comma 2, prevede che con «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro della funzione pubblica, adottato sulla base di un'apposita intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono stabiliti quantità, parametri e riferimenti che i comuni sono tenuti a osservare in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, così come definiti al precedente articolo 9, in termini di rapporti massimi tra aree destinate agli insediamenti residenziali, direzionali, commerciali, per la logistica, terziari, e industriali-artigianali, e aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi»<sup>24</sup>.

---

a) individuano il fabbisogno pregresso e futuro e lo stato effettivo di accessibilità e di fruibilità dei servizi pubblici e di interesse pubblico e generale esistenti;

b) individuano gli ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici, di cui al comma 3, lettere a), b), c), d), ed e);

c) prevedono, previa considerazione delle politiche sociali già in essere o che si prospettano, le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici relativi alla creazione e alla qualità dei servizi stessi, incentivando, per quanto possibile, il concorso di soggetti privati, in applicazione del principio di sussidiarietà».

<sup>24</sup> Così, sul punto, la *Relazione illustrativa*, cit., p. 5: «è previsto che i nuovi parametri per l'edificazione e per le dotazioni infrastrutturali e dei servizi siano stabiliti con apposito provvedimento regolamentare a valle di un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. A tale previsione si accompagna una ridefinizione generale dei diversi ambiti territoriali, che supera la distinzione in "zone" del d.m. n. 1444/1968 ponendosi maggiormente in linea con le moderne esigenze di flessibilità e sviluppo del territorio, e sulla cui base le Regioni e gli enti locali potranno esplicitare la propria potestà normativa e amministrativa in materia di pianificazione».

Qui appare però sconsigliabile l'utilizzo di una fonte regolamentare, vista l'esperienza non molto positiva dell'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali del 1° aprile 2009 che ha portato al "piano" casa; e considerata la fragilità formale di una normazione non protetta dal rango legislativo.

Aspetto ben presente, peraltro, alla Commissione, come si legge nella relazione illustrativa: «si è ritenuto necessario superare definitivamente il meccanismo incentrato sulla persistente vigenza del d.m. n. 1444/1968, che tanti problemi ha posto e tuttora pone in termini di rango delle disposizioni ivi contenute nella gerarchia delle fonti, di loro cogenza e di rapporti con le sopravvenute competenze regionali»<sup>25</sup>.

Sempre l'art. 11 del disegno di legge, poi, al comma 6 recita: «Le Regioni, nel rispetto dei rapporti massimi stabiliti ai sensi del comma 2, disciplinano quantità e qualità delle prestazioni e dotazioni territoriali, considerando anche le specificità socio-economiche e territoriali dei comuni e le diversità di fabbisogni. Individuano, inoltre, le opere e le misure di ordine gestionale necessarie al soddisfacimento delle esigenze dei servizi di cui al comma 1. Disciplinano, altresì, la monetizzazione degli standard urbanistici per le aree non reperite nell'ambito di interventi diretti e indiretti, per effetto dell'applicazione del comma 3, lettere a) e b), e del comma 5».

Nessuna possibilità di deroga è stata dunque concessa alle Regioni, se non ci s'inganna.

La Commissione Greco, peraltro, ha comunque lasciato carta bianca nel regolare la monetizzazione degli standard: un profilo cruciale che richiederebbe forse la previsione di principi generali di matrice statale.

---

<sup>25</sup> *Relazione illustrativa*, cit., p. 5.

È vero, infatti, che nel d.d.l. la monetizzazione è stata prevista come meccanismo assolutamente residuale: utilizzabile *solo* per i due ambiti territoriali della «città storica» (*ex art. 11, comma 3, lett. b*) e della «città consolidata» (*ex art. 11, comma 3, lett. b*); e *solo* quando – dice il comma 5 dell’art. 11 – sia dimostrata l’impossibilità, detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti, di raggiungere le quantità minima di standard su aree idonee, ovvero entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero ancora su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

Ma è anche vero che le Regioni potrebbero usare questa competenza come leva per rientrare in modo interstiziale nel gioco normativo da cui il d.d.l. le ha escluse: per esempio, approfittando delle maglie regolative che i non pochi concetti (inevitabilmente) indeterminati racchiusi nel comma 5 disegnano in modo abbastanza largo.

Osservazioni delle Amministrazioni competenti sulle prime  
proposte di individuazione dei LEP



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE



***RICOGNIZIONE DELLA NORMATIVA E DELLE FUNZIONI STATALI NELLE MATERIE DI  
CUI ALL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, COST.***

***AGGIORNATA CON LE NOTE DEI MINISTERI  
PERVENUTE AL 6 APRILE 2023***

## **Nota metodologica**

*Le schede riportate di seguito contengono la ricognizione effettuata dall'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, con il contributo del Nucleo PNRR Stato-Regioni del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie - della normativa e delle funzioni amministrative statali nelle materie che possono costituire oggetto di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.*

*Tale ricognizione, in ordine a talune materie, è stata modificata ed integrata dalle Amministrazioni competenti, a seguito di richiesta del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie. La predetta ricognizione delle funzioni intende costituire un valido supporto all'attività della Cabina di regia, istituita dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.*

## INDICE

1. Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero della Salute
2. Commercio con l'estero (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
3. Tutela e sicurezza del lavoro (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero della Salute e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali -INPS - DC Entrate e del Ministero della giustizia
- 4 e 5. Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale (*art. 117, terzo comma, Cost.*) e norme generali sull'istruzione (*art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.*) - **con riscontri** del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del Ministero dell'Università e della ricerca, del Ministero dell'istruzione e del merito e del Ministero della giustizia
6. Professioni (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero della Salute, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dell'Università e della ricerca, del Ministero della giustizia e del Ministero del turismo
7. Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero della Salute e del Ministero dell'Università e della ricerca
8. Tutela della salute (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero della Salute, del Ministero dell'Università e della ricerca e del Ministero della giustizia
9. Alimentazione (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero della Salute

10. Ordinamento sportivo (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero della Salute
11. Protezione civile (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero della Salute
12. Governo del territorio (*art. 117, terzo comma, Cost.*)
13. Porti e aeroporti civili (*art. 117, terzo comma, Cost.*)
14. Grandi reti di trasporto e di navigazione (*art. 117, terzo comma, Cost.*)
15. Ordinamento della comunicazione (*art. 117, terzo comma, Cost.*)
16. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica
17. Previdenza complementare e integrativa (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'INPS - DC Entrate
18. Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero dell'Interno
19. Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (*art. 117, terzo comma, Cost.*) - **con riscontri** del Ministero della cultura
- 20 e 21. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (*art. 117, terzo comma, Cost.*)
22. Organizzazione della giustizia di pace (*combinato disposto degli articoli 116, terzo comma e 117, secondo comma, lett. l), Cost.*)- **con riscontri** del Ministero della giustizia
23. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (*art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.*) - **con riscontri** del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

# SCHEDA N. 1

## RAPPORTI INTERNAZIONALI E CON L'UNIONE EUROPEA DELLE REGIONI

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 reca *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa delle politiche dell'Unione europea*. Il Capo IV disciplina espressamente la partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'UE (fase ascendente). Ulteriori previsioni della legge sono volte ad assicurare il tempestivo e completo adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, anche attraverso la disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato nei confronti delle Regioni (fase discendente).

#### **MINISTRO PER GLI AFFARI EUROPEI, IL SUD, LE POLITICHE DI COESIONE E IL PNRR**

(L. n. 234 del 2012; DPCM 12 novembre 2022)

Si segnalano, in particolare, le seguenti funzioni:

- convocazione, d'intesa con il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, e copresidenza della sessione europea della Conferenza Stato-Regioni (art. 21);
- trasmissione delle proposte di atti normativi dell'UE alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome (art 24);
- eventuale apposizione della riserva di esame in sede di Consiglio dell'UE surchiesta della Conferenza Stato-Regioni (art 24);
- nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, convocazione dei relativi rappresentanti ai gruppi di lavoro del Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea (art 24);
- informazione, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, circa gli atti europei di competenza delle Regioni e delle province autonome inserite nelle riunioni del Consiglio dell'UE e del Consiglio europeo, e circa le risultanze delle medesime riunioni (art 24);
- proposta al Consiglio dell'UE di nomina dei membri titolari e supplenti del Comitato delle regioni (art 27);
- informazione, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, degli atti normativi e di indirizzo dell'UE (art. 29);

- ai fini della presentazione del disegno di legge di delegazione europea (previo parere della Conferenza Stato-Regioni), verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti normativi e di indirizzo dell'UE e trasmissione delle relative risultanze alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione (art. 29). Nella relazione illustrativa del ddl di delegazione europea, inserisce l'elenco predisposto dalla Conferenza delle regioni dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'UE nelle materie di loro competenza (art. 29);
- esercizio del potere sostitutivo al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia di Regioni e province autonome nel dare attuazione a norme europee (artt. 36, 40 e 41);
- nel caso di sentenze della Corte di giustizia di condanna al pagamento di sanzioni, assegnazione alla Regione un termine per provvedere decorso il quale sono adottati i provvedimenti necessari o è nominato un apposito Commissario (art. 41);
- esercizio del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea (art. 43);
- cura dei rapporti con le regioni per definire la posizione italiana nei confronti dell'UE nel settore degli aiuti di stato (art. 44);

### **MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE**

(L. n. 234 del 2012; DPCM 12 novembre 2022)

Si segnalano, in particolare, le seguenti funzioni:

- valutazione, definizione e il raccordo delle attività delle regioni di rilievo internazionale ed europeo (DPCM);
- partecipazione ai lavori e agli organismi dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa e delle altre organizzazioni internazionali, in materia di autonomie regionali e poteri locali (DPCM);
- attività di indirizzo e supporto alle regioni e agli enti locali, nell'ambito della programmazione e gestione dei fondi strutturali e di investimento europei per il rafforzamento della capacità amministrativa, per la modernizzazione istituzionale e organizzativa degli enti locali e per l'attivazione di servizi delle pubbliche amministrazioni locali, per l'individuazione delle modalità per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi e delle relative iniziative legislative, nonché relative alla cooperazione interistituzionale e alla capacità negoziale del sistema delle autonomie (DPCM);
- funzioni di competenza relative all'attività della Cabina di regia, istituita ai sensi della lettera c) del comma 703 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190,

incaricata di definire priorità e specifici piani operativi nell'impiego delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per il ciclo 2014-2020 e il ciclo 2021-2027, anche in riferimento al monitoraggio dell'attuazione degli interventi (DPCM);

- copresidenza della sessione europea della Conferenza Stato - regioni e relativa convocazione d'intesa con l'Autorità politica delegata a esercitare le funzioni in materia di affari europei (DPCM);
- coordinamento dei rapporti diretti tra regioni e province autonome con le Istituzioni europee, fatte salve le competenze dell'Autorità politica delegata a esercitare le funzioni in materia di affari europei (DPCM).
- formulazione della proposta ai fini della nomina da parte del Consiglio dell'UE dei membri italiani del Comitato delle regioni o della loro eventuale sostituzione; poteri di proposta rispetto alla ripartizione tra le collettività regionali e locali del numero dei componenti italiani del Comitato delle regioni (art. 27, l. 234).

#### **MAECI** (DPR n. 95 del 2010)

Si segnalano, in particolare, le seguenti funzioni:

- promozione, nel rispetto delle competenze delle altre amministrazioni dello Stato e d'intesa con queste, dell'internazionalizzazione del sistema Paese e cura dei rapporti con le realtà produttive italiane e le relative associazioni di categoria, nonché con le Regioni e le altre autonomie locali per quanto attiene alle loro attività con l'estero;
- nomina di esperti regionali, su designazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, da inviare in servizio presso la Rappresentanza permanente presso l'UE (art. 58, l. 52 del 1996);
- *coordinamento degli interessi italiani in sede internazionale (art. 12, decreto legislativo n. 300/1999);*
- *emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero (art. 12, decreto legislativo n. 300 del 1999);*
- *cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati sull'Unione europea (art. 12, decreto legislativo n. 300 del 1999);*
- *definizione delle strategie e degli interventi della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sostegno dell'internazionalizzazione del sistema Paese (art. 12, decreto legislativo n. 300 del 1999);*
- *promozione, nel rispetto delle competenze delle altre amministrazioni dello Stato e d'intesa con queste, dell'internazionalizzazione del sistema Paese e cura dei rapporti con le realtà produttive italiane e le relative associazioni di categoria*

*nonché con le Regioni e le altre autonomie locali per quanto attiene alle loro attività con l'estero (art. 5, DPR n. 95 del 2010);*

- *stipulazione e revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e di coordinamento delle relative attività di gestione; verifica del quadro di compatibilità dell'azione internazionale delle regioni con gli indirizzi della politica estera dell'Italia, anche ai fini del rilascio dei pieni poteri alla firma di accordi con Stati ed enti territoriali esteri (art. 117, ultimo comma, Costituzione; art. 12, decreto legislativo n. 300 del 1999; art. 6, legge n. 131 del 2003);*
- *definizione e attuazione della politica italiana della cooperazione allo sviluppo, in quanto parte integrante della politica estera dell'Italia; coordinamento dell'azione regionale in materia di cooperazione allo sviluppo, nei limiti stabiliti dalla legge nazionale (art. 12, decreto legislativo n. 300 del 1999; art. 1, 9, 11 e 25, legge n. 125 del 2014);*
- *nomina di esperti regionali, su designazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, da inviare in servizio presso la Rappresentanza permanente presso l'UE (art. 58, l. 52 del 1996)<sup>1</sup>.*

#### *MINISTERO DELLA SALUTE<sup>2</sup>*

*(Regolamento Sanitario Internazionale; Regolamento (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE.)*

*Competenza in materia di sorveglianza delle malattie infettive e di segnalazione di eventi infettivi o di pertinenza del Regolamento Sanitario Internazionale a livello transfrontaliero, ricoprendo il ruolo di punto di contatto (Focal Point) del Centro Nazionale per il Regolamento Sanitario Internazionale*

---

<sup>1</sup> Le espressioni in corsivo costituiscono integrazioni pervenute dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale con nota prot. n. 30603 del 22 febbraio 2023.

<sup>2</sup> Le espressioni in corsivo costituiscono integrazioni pervenute dal Ministero della Salute con nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

# SCHEDA N. 2

## COMMERCIO CON L'ESTERO

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

#### **MAECI**

(D.lgs. n. 300/1999)

Il D.L. n. 104/2019 (cd. "D.L. Ministeri") ha trasferito al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale le funzioni in precedenza esercitate dal MISE in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese.

Pertanto, l'articolo 12 del D.lgs. n. 300/1999, come modificato dalla citata norma, dispone ora che il MAECI definisce le strategie e gli interventi della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sostegno dell'internazionalizzazione del sistema Paese, ferme restando le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico - ora ridenominato Ministero delle imprese e del made in Italy - e delle regioni.

Il Dicastero inoltre copresiede, con il Ministro delle imprese e del Made in Italy, la cabina di regia per l'assunzione delle linee guida e di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese, elaborate dal Comitato interministeriale per il made in Italy nel mondo.

#### **MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY**

(D.L. n. 173/2022)

Ai sensi dell'articolo 27 del D.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal D.L. n. 173 del 2022, il ridenominato Ministero delle imprese e del Made in Italy:

- contribuisce a definire le strategie e gli indirizzi per la valorizzazione, la tutela e la promozione del made in Italy in Italia e nel mondo;
- definisce, anche in concorso con le altre amministrazioni interessate, le strategie per il miglioramento della competitività, anche a livello internazionale, del Paese e per la promozione della trasparenza e dell'efficacia della concorrenza nei settori produttivi, collaborando all'attuazione di tali orientamenti;
- promuove gli interessi del sistema produttivo del Paese presso le istituzioni internazionali e comunitarie di settore.

Il Dicastero inoltre copresiede, con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, la cabina di regia per l'assunzione delle linee guida e di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese, elaborate dal Comitato interministeriale per il made in Italy nel mondo.

**ICE - AGENZIA PER LA PROMOZIONE ALL'ESTERO E  
L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE**  
(D.L. n. 98/2011)

L'articolo 14, comma 18, del decreto-legge n. 98 del 2011 istituisce l'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - "ICE", quale ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico.

L'Agenzia è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale che li esercita, per le materie di rispettiva competenza, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e sentito il Ministero dell'economia e delle finanze. Essa sostiene le imprese italiane, principalmente di piccole e medie dimensioni, sui mercati esteri attraverso accordi distributivi con le reti di distribuzione (GDO), sia fisici (punti vendita) che digitali (online).

# SCHEDA N. 3

## TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

La giurisprudenza della Corte costituzionale non ha fino ad oggi chiarito quale sia “il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro” (cfr. Sentenza n. 384/2005). Sulla base delle sue pronunce, può affermarsi che sicuramente vi rientra la disciplina del mercato del lavoro e dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, in particolare la disciplina relativa al collocamento, ai servizi per l’impiego e alle politiche attive per l’inserimento lavorativo; inoltre vi rientra la tutela relativa alla sicurezza e alla salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro. È, invece, esclusa la regolamentazione dei contratti e rapporti di lavoro dal punto di vista intersoggettivo (obblighi e diritti delle parti) in quanto rientrante nella materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato.

### **TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO**

(D.lgs. 9 n. 81/2008)

In materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la cornice normativa è fissata dal D.lgs. 81/2008, sia per quanto concerne l’assetto istituzionale sia per quanto attiene alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro.

Ai sensi dell’articolo 1, comma 1, il d.lgs. garantisce l’uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.

Ai sensi dell’articolo 1, comma 2, le disposizioni del decreto, riguardanti ambiti di competenza legislativa delle Regioni e delle PP.AA., si applicano, nell’esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle Regioni e nelle PP.AA. nelle quali ancora non sia stata adottata la normativa regionale e provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest’ultima.

***MINISTERO DELLA SALUTE<sup>3</sup>***

<sup>3</sup> Le competenze esercitate in materia dal Ministero della Salute – in corsivo nel testo – corrispondono alle integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

*Il Ministero è, a vario titolo coinvolto, con commissioni, comitati e concertazioni, nelle politiche di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori quali ad esempio la commissione consultiva ex art 6, la commissione interpello ex art 12.*

*In particolare all'art 5 comma 1 del decreto legislativo 81/2008 si prevede l'istituzione, presso il Ministero della salute, del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, presieduto dal Ministro della salute.*

*Art 38 del d. lgs 81/2008 cit. stabilisce che i medici in possesso dei titoli e dei requisiti per lo svolgimento dell'attività di medico competente siano iscritti nell'elenco dei medici competenti istituito presso il Ministero della salute.*

*Art 270 d. lgs 81 prevede che Il datore di lavoro che intende utilizzare, nell'esercizio della propria attività, un agente biologico del gruppo 4 deve munirsi di autorizzazione del Ministero della salute.*

## **DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO**

La legge n.183/2014 (c.d. *Jobs act*) ha previsto numerose ed ampie deleghe al Governo per la riforma del mercato del lavoro. L'attuazione della legge delega si è completata con l'adozione di otto decreti legislativi (e un correttivo) che intervengono su numerosi ambiti.

In particolare, il Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, in materia di servizi per il lavoro e politiche attive del lavoro, prevede che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le regioni e province autonome, per le parti di rispettiva competenza, esercitano il ruolo di indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, mediante l'individuazione di strategie, obiettivi e priorità che identificano la politica nazionale in materia, comprese le attività relative al collocamento dei disabili.

### **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI<sup>4</sup>**

(D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 140; d.lgs. 150/2015 e d.lgs. 276/2003)

Ai sensi del D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 140 concernente modifiche al Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di cui al D.P.R. n.

---

<sup>4</sup> Con email prot. n. 5204 del 23 marzo 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali -INPS - DC Entrate ha rappresentato che: "...Occorre ... richiamare l'attenzione sulla specifica materia indicata all'art. 117 comma 3 - tutela e sicurezza del lavoro – che, se interpretata in maniera estensiva, potrebbe condurre ad una regionalizzazione della competenza in materia di tutele previdenziali, sull'applicazione o meno di determinate voci contributive, invadendo il campo della competenza statale in materia di Previdenza sociale, sottratta alla competenza concorrente.".

57 del 2017, il Ministero del lavoro, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro:

- cura l'applicazione e il monitoraggio sull'attuazione della legislazione attinente alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- vigila sull'attuazione delle disposizioni in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché di assicurazione contro gli infortuni domestici;
- assicura il funzionamento della Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 81 del 2008;
- cura la gestione del diritto di interpello in materia di salute e sicurezza del lavoro, di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 81 del 2008;
- promuove e diffonde gli strumenti di prevenzione e le buone prassi in materia di informazione e comunicazione per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali;
- gestisce i trasferimenti agli enti previdenziali delle risorse finanziarie in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali;
- gestisce il Fondo speciale infortuni e il Fondo vittime gravi infortuni sul lavoro, nonché per le attività promozionali destinate alle piccole e medie imprese e agli istituti di istruzione primaria e secondaria;
- esercita le funzioni di vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- cura le relazioni con organismi internazionali per le materie di propria competenza.

In materia di politiche attive del lavoro:

- cura la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro e svolge le funzioni di verifica e controllo del rispetto dei medesimi;
- garantisce la gestione delle risorse del bilancio dello Stato destinate all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (A.N.P.A.L.), nonché alle regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego;
- gestisce il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili e cura la definizione delle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità,
- coordina la materia degli incentivi all'occupazione;
- promuove e coordina le politiche di formazione e le azioni rivolte all'integrazione dei sistemi della formazione, della scuola e del lavoro;
- autorizza l'attivazione dei fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e autorizza l'attivazione dei fondi bilaterali di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;
- provvede al riconoscimento delle qualifiche professionali;
- ripartisce i fondi destinati alle politiche di formazione;
- attua le politiche in materia di istruzione e formazione professionale e della formazione tecnica superiore;

- cura la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di riconoscimento e certificazione delle competenze e di percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento e svolge le funzioni di verifica e controllo del rispetto dei medesimi.

Sulla base del d.lgs. 150/2015, con decreto del MLPS, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sono fissate:

- a) le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;
- b) la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale.

Al MLPS spettano anche:

- il potere di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL;
- le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, (attualmente contenuti all'Allegato B del DM 4 gennaio 2018 del MLPS);
- le competenze in materia di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro;
- l'autorizzazione alle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale (Capo I d.lgs. 276/2003).

## **ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO**

(D.lgs. n. 149/2015)

Con il decreto legislativo n. 149 del 2015 è stata istituita l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato Nazionale del Lavoro" (ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa e contabile, posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

L'Agenzia:

- esercita e coordina su tutto il territorio nazionale, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali, delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini della applicazione della tariffa dei premi.

## **COMMISSIONE CONSULTIVA PERMANENTE PER LA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO**

(D.lgs. n. 81/2008)

Istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Commissione:

- esamina i problemi applicativi della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e formula proposte per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente;
- esprime pareri sui piani annuali elaborati per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- definisce le attività di promozione e le azioni di prevenzione;
- valida le buone prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- redige annualmente una relazione sullo stato di applicazione della normativa di salute e sicurezza e sul suo possibile sviluppo, da trasmettere alle commissioni parlamentari competenti e ai presidenti delle regioni;
- elabora le procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi e ne monitora l'applicazione al fine di un'eventuale rielaborazione delle medesime;
- valuta le problematiche connesse all'attuazione delle direttive comunitarie e delle convenzioni internazionali stipulate in materia di salute e sicurezza del lavoro;
- promuove la considerazione della differenza di genere in relazione alla valutazione dei rischi e alla predisposizione delle misure di prevenzione;
- elabora criteri di qualificazione della figura del formatore per la salute e sicurezza sul lavoro, anche tenendo conto delle peculiarità dei settori di riferimento;
- elabora le procedure standardizzate per la redazione del documento di valutazione dei rischi, anche previa individuazione di tipologie di attività per le quali l'obbligo in parola non operi in quanto l'interferenza delle lavorazioni in tali ambiti risulti irrilevante;
- elabora le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato e monitora l'applicazione delle suddette indicazioni metodologiche al fine di verificarne l'efficacia anche per eventuali integrazioni alla medesima.

## **COMITATO PER L'INDIRIZZO E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE E PER IL COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE ATTIVITÀ DI VIGILANZA IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO**

(D.lgs. n. 81/2008)

Istituito presso il Ministero della salute, è volto a garantire la più completa attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni in materia di salute e sicurezza

del lavoro. Per tale ragione, al Comitato partecipano anche quattro rappresentanti delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano individuati, per un quinquennio, in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Il Comitato svolge i seguenti compiti:

- stabilisce le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- individua obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori;
- definisce la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale, tenendo conto delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento e dai programmi di azione individuati in sede comunitaria;
- programma il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- garantisce lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali al fine di promuovere l'uniformità dell'applicazione della normativa vigente;
- individua le priorità della ricerca in tema di prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori.

#### ***MINISTERO DELLA GIUSTIZIA***<sup>5</sup>

*(art. 1, co. 85 Legge 23 giugno 2017, n. 103 e art. 2 D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124)*

- *Individuazione e promozione delle opportunità di lavoro sia intramurario che esterno retribuito nonché di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei detenuti anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico (all'interno dell'istituto penitenziario) e a quello con committenza esterna.*
- *Sgravi fiscali e agevolazioni alle imprese che assumono detenuti o internati negli istituti penitenziari.*

---

<sup>5</sup> Le competenze esercitate in materia dal Ministero della Giustizia – in corsivo nel testo – corrispondono alle integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con e-mail del 5 aprile 2023.

# SCHEDE NN. 4 E 5

## ISTRUZIONE E NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE<sup>6</sup>

- a. *Ordinamenti scolastici*
- b. Programmazione rete scolastica;
- c. Ufficio scolastico regionale;
- d. *Reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico;*
- e. Parità scolastica;
- f. *Edilizia scolastica e innovazione digitale;*
- g. Diritto allo studio (servizi correlati).
- h. *Istruzione tecnica superiore (ITS Academy)*
- i. Diritto allo studio universitario

<b>A. ORDINAMENTI SCOLASTICI</b>
<b>DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI</b>
<p style="text-align: center;"><b><i>MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ <i>Ordinamenti e Indicazioni Nazionali della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ed esami di Stato della scuola secondaria di primo grado (D.M. n. 254 del 13 novembre 2012 (Infanzia e primo ciclo di istruzione), D. lgs. 13 aprile 2017, n. 62).</i></li><li>○ <i>Definizione degli ordinamenti e indicazioni nazionali dei percorsi liceali (D. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 – art. 50):</i><ul style="list-style-type: none"><li>- <i>definizione di indirizzi e indicazioni operative su carriera scolastica, valutazione degli apprendimenti e delle competenze degli studenti della scuola secondaria di secondo grado;</i></li></ul></li></ul>

<sup>6</sup> Le parti riportate in corsivo nel testo corrispondono alle integrazioni pervenute dal Ministero dell'istruzione e del merito con e-mail del 5 aprile 2023. Fanno eccezione le competenze – del pari evidenziate in corsivo – dei seguenti Ministeri:

- Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, per le competenze riportate nella sezione "B. Programmazione rete scolastica", secondo le integrazioni trasmesse dal medesimo Dicastero con nota prot. n. 30603 del 22 febbraio 2023;
- Ministero della Giustizia, per le competenze riportate nella stessa sezione "B. Programmazione rete scolastica" e nella sezione "I. Diritto allo studio universitario", secondo le integrazioni dal medesimo Dicastero trasmesse con e-mail del 5 aprile 2023;
- Ministero dell'Università e della ricerca, per le competenze riportate nella sezione "I. Diritto allo studio universitario", secondo le integrazioni trasmesse dal medesimo Dicastero con e-mail del 6 aprile 2023. nota prot. n.

- *verifica e monitoraggio sull'attuazione della revisione degli ordinamenti da parte dei licei;*
  - *definizione delle classi di concorso;*
  - *definizione di indirizzi relativi alle attività ordinamentali dei percorsi liceali con particolare riguardo ai quadri orari;*
  - *esami di Stato conclusivi del secondo ciclo di istruzione.*
- *Libri di testo (L. 10 agosto 1964, n. 719; D.L. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge 133 del 2008, art. 15).*
  - *Definizione degli ordinamenti e linee guida dei percorsi di istruzione tecnica e professionale (D. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 – art. 50; L. 28 marzo 2003, n. 53 – art. 1; L. 28 marzo 2003, n. 53 – art. 2, comma 1, lett. h); D. lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 – Capo III – Percorsi di istruzione e formazione professionale):*
    - *innovazioni degli indirizzi di studio dei percorsi di istruzione tecnica e professionale in relazione all'istruzione superiore, alle esigenze del mondo del lavoro e delle professioni;*
    - *ordinamento dell'istruzione degli adulti nell'ambito dell'apprendimento permanente;*
    - *percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO);*
    - *valorizzazione della filiera formativa professionalizzante;*
    - *verifica e monitoraggio sull'attuazione della revisione degli ordinamenti da parte degli istituti tecnici e professionali e dei CPIA;*
    - *definizione delle classi di concorso.*

*In materia di istruzione tecnica e professionale, gli UU.SS.RR. esercitano la vigilanza sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, su attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sulla osservanza degli standard programmati.*

*La programmazione dell'offerta formativa è di competenza regionale.*

- *Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di IeFP: competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale (IeFP) definita in raccordo con lo Stato per quanto riguarda i LEP*
- *Definizione dell'ordinamento delle istituzioni educative, nomina dei relativi consigli di amministrazione e gestione delle segnalazioni di anomalie e/o criticità;*
- *Obbligo di istruzione e diritto-dovere all'istruzione e formazione (L. 28 marzo 2003, n. 53 – art. 2)*

- *Definizione di indirizzi relativi alle attività ordinamentali dei percorsi di istruzione tecnica, professionale e di IeFP*
- *Indicazioni nazionali, vigilanza controllo e monitoraggio per la conformità alle disposizioni internazionali e comunitarie della formazione marittima*
- *Sistema di certificazione delle competenze: regime di cooperazione tra Stato e Regioni per l'implementazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze nel rispetto delle competenze a ciascuno assegnate (D. lgs. 13 gennaio 2013, n. 13)*
- *Promozione dell'internazionalizzazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Art. 50 D.P.R. n. 300 del 1999, come da ultimo modificato dal D.L. 11 novembre 2022, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204):*
  - *sistema della formazione italiana nel mondo ferme restando le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale stabilite dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64;*
  - *certificazione delle competenze e riconoscimento dei titoli di studio nel quadro dell'attuazione delle disposizioni europee;*
  - *riconoscimento dei titoli di abilitazione professionale all'insegnamento conseguiti all'estero;*
  - *attivazione di politiche dell'educazione comuni ai paesi dell'Unione europea;*
  - *attività di competenza del Ministero in ambito europeo e internazionale con particolare riguardo ai rapporti con gli organi competenti dell'Unione europea, con il Consiglio d'Europa, con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e con gli altri organismi europei e internazionali al fine di favorire i processi di internazionalizzazione dell'istruzione.*
- *Definizione, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente, degli indirizzi per il processo di valutazione del sistema nazionale di istruzione e formazione e per i processi di autovalutazione delle istituzioni scolastiche ed educative, nonché gestione dei progetti nazionali in materia di valutazione delle stesse (L. 53/2003; D. lgs. 112/1998 - art. 137; D. lgs. 286/2004; L. 296/2006; D. lgs. 213/2009 - art. 17; D.L. 225/2010 - art 2 c. 4 undevicies; D.P.R. 80/2013)*
- *Funzioni di indirizzo dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) per lo svolgimento delle competenze relative ai processi di valutazione del sistema*

*nazionale di istruzione e formazione, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente.*

- *Adempimenti ministeriali con riferimento agli esami di Stato e all'abilitazione per le professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario e perito industriale.*
- *Vigilanza Enti pubblici di ricerca: Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI) e Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) (D. lgs. 31 dicembre 2009, n. 213; D. lgs. 25 novembre 2016, n. 218).*

**B. PROGRAMMAZIONE RETE SCOLASTICA**  
**DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO**

Ai sensi del D.lgs. n. 300 del 1999, sono attribuite al Ministero dell'istruzione e del merito le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione e formazione.

Con specifico riferimento alla programmazione della rete scolastica, spettano allo Stato:

D.lgs. n. 112 del 1998:

- i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata;
- le funzioni di valutazione del sistema scolastico;
- le funzioni relative alla determinazione e l'assegnazione alle istituzioni scolastiche delle risorse umane e finanziarie;
- i compiti e le funzioni amministrative relativi alle scuole militari ed ai corsi scolastici organizzati nell'ambito delle attività attinenti alla difesa e alla sicurezza pubblica;

Legge n. 107 del 2005:

- la determinazione dell'organico dell'autonomia su base regionale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- l'individuazione dei criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, nonché per la sua distribuzione tra le regioni.

*Sulla funzione del c.d. dimensionamento scolastico si rammenta il recente intervento legislativo introdotto con l'art. 1 comma 557 della legge 29.12.2022 n. 197 (Legge di Bilancio 2023)<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Ha modificato in maniera sostanziale i criteri per la definizione contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni e, di conseguenza, il relativo aspetto del dimensionamento scolastico. In particolare, prevede che la definizione dell'organico avvenga con cadenza triennale con aggiornamento annuale, tenendo conto del parametro della popolazione scolastica regionale nonché della necessità di

## **MAECI**

*Decreto legislativo n. 64 del 2017:*

*Spetta allo Stato la disciplina della scuola italiana all'estero, ivi compresa la gestione e il funzionamento del sistema della formazione italiana nel mondo e del contingente del personale scolastico da inviare all'estero.*

## **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**

*(artt. 14 e 18 D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121)*

- *Individuazione della rete scolastica regionale e comunale per le sezioni scolastiche dei detenuti minorenni ai fini del progetto educativo (articolo 14);*
- *Individuazione, promozione e vigilanza dei corsi di formazione professionale di istruzione anche all'esterno degli istituti penitenziari minorili (articolo 18);*
- *Convezioni e protocolli d'intesa con le Regioni e gli enti locali.*

---

*salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale, sono definiti, con decreto del MIM, di concerto con il MEF, previo accordo in sede di Conferenza unificata da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. La norma prevede un ruolo centrale delle Regioni, laddove stabilisce che "ai fini del raggiungimento dell'accordo, lo schema del decreto è trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile. Le regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto di cui al primo periodo, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto. Con deliberazione motivata della regione può essere determinato un differimento temporale di durata non superiore a trenta giorni. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato".*

**C. UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE**  
**DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO**

*(Ufficio Scolastico Regionale)*

I compiti e le funzioni dell'Ufficio scolastico regionale sono individuati dall'art. 7 del D.P.C.M. n. 166 del 2020 (Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione).

In particolare, l'Ufficio scolastico regionale:

- vigila sul rispetto delle norme generali dell'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati;
  - attua, a livello territoriale, le politiche nazionali per gli studenti;
  - adotta gli atti di incarico e stipula i contratti individuali di lavoro per i dirigenti di seconda fascia e per i dirigenti scolastici;
  - attiva la politica scolastica nazionale *sul territorio*;
  - *Integra la propria azione con quella della Regione e degli enti locali*;
  - *promuove la ricognizione delle esigenze formative per lo sviluppo della relativa offerta in collaborazione con la Regione e gli enti locali*;
  - provvede a: offerta formativa integrata, educazione degli adulti, istruzione e formazione tecnica superiore *rapporti scuola-lavoro*;
  - vigila sulle scuole non statali paritarie e non paritarie, nonché sulle scuole straniere;
  - verifica e vigila sull'efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche;
  - valuta il grado di realizzazione del piano dell'offerta formativa *delle istituzioni scolastiche*;
- 
- *determina l'ampiezza degli ambiti territoriali (c.66 art. 1 L. 13 luglio 2015 n.107)*;
  - *promuove, la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale (c.70 art. 1 L. 13 luglio 2015 n.107)*;
  - *determina le dotazioni organiche delle istituzioni scolastiche ed educative (comma 71 art.1 L. 23 dicembre 1996 n.662) ed assegna alle medesime le risorse di personale di cui ai commi 65 e 69 art. 1 L. 13 luglio 2015 n.107(previa definizione del numero delle classi da attivare per ciascuna Istituzione scolastica nel rispetto dei parametri (alunni per classe) di cui al*

*DPR 81/ 2009 ed avuto riguardo agli indici di funzionalità didattica DM 18 dicembre 1975)*

- *provvede al rapporto ed integrazione dati del sistema informativo SIDI;*
- *verifica la coerenza dei PTOF delle scuole con il limite dell'organico assegnato (comma 13 art. 1 L.13 luglio 2015 n.107);*
- *provvede alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento e dei posti di personale non docente vacanti entro il 31 dicembre per l'intera durata dell'anno scolastico, mediante contratti a tempo determinato (art art. 15 della legge 20 maggio 1982, n 270);*
- *sentiti gli enti locali interessati e i consigli scolastici provinciali, adotta, con propri decreti, i piani organici di aggregazione, fusione; soppressione di scuole e istituti di istruzione di ogni ordine e grado, nonché dei plessi, sezioni e corsi con minor numero di alunni rispetto ai parametri prefissati (comma 70 art. 1 L662/1996);*
- *assume la legittimazione passiva esercitando le relative attribuzioni nei giudizi in materia di contenzioso giuslavoristico, amministrativo, contabile, civilistico del personale scolastico e del personale ministeriale in servizio;*
- *esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei dirigenti scolastici e del personale scolastico nonché riforma, su istanza degli interessati, i provvedimenti disciplinari adottati dalle scuole nei confronti degli studenti;*
- *provvede alla formazione ed all'aggiornamento del personale della scuola;*
  
- *esercita tutte le competenze, ivi comprese le relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'Amministrazione centrale;*
- *supporta le istituzioni scolastiche ed educative statali in merito all'assegnazione dei fondi alle medesime istituzioni;*
- *assicura agli Uffici scolastici provinciali da esso dipendenti l'uniformità dell'azione amministrativa nelle materie attribuite alla loro competenza ed esercita, avvalendosi degli USP medesimi, tutte le competenze, ivi comprese le relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'Amministrazione centrale.*
  
- *provvede all'analisi e valutazione gestione amministrativa e contabile delle scuole: allocazione delle risorse finanziarie, capacità di spesa, correttezza degli adempimenti, rispetto dei tempi;*
- *attua le funzioni tecnico amministrative sugli esami di Stato conclusivi del I e II ciclo d'istruzione;*
- *utilizzo da parte delle scuole dei fondi europei in coordinamento con le Direzioni Generali competenti;*
- *provvede al monitoraggio dell'edilizia scolastica, si esprime sui programmi di edilizia scolastica (art.4 L.11 gennaio 1996, n. 23) ed adotta le intese con l'ente territoriale proprietario per la revoca del vincolo di destinazione ad uso*

*scolastico degli edifici in uso per il servizio scolastico appartenenti al patrimonio degli EE.LL;*

- *assolve le funzioni ispettive sulle scuole previste dall'art. 397 del d.lgs 16 aprile 1994, n. 297;*
- *programma d'intesa con la Regione la costituzione dei poli per l'infanzia definendone le modalità di gestione (art. 3 del d. lgs 65/2017);*
- *stipula gli accordi con la Regione di cui all'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 61 del 2017, ai fini dell'attivazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale.*

## **D. RECLUTAMENTO, FORMAZIONE E STATO GIURIDICO DEL PERSONALE SCOLASTICO**

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

#### **PERSONALE DOCENTE ED EDUCATIVO**

*Il reclutamento, la formazione e lo stato giuridico del personale scolastico sono collegati a quanto previsto dall'art. 117, comma 2 lett. g) in forza del quale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato rientrano tra le materie di competenza esclusiva dello Stato.*

*Tale funzione è, altresì, oggetto di contrattazione collettiva nazionale. In particolare, l'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, ne disciplina l'ambito, prevedendo che in materia di contratti collettivi nazionali e integrativi, la contrattazione collettiva regola, tra i diversi ambiti specifici, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi.*

*Pertanto, è opportuno richiamare la funzione svolta dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro stipulato tra l'ARAN e le Organizzazioni Sindacali del comparto scuola, che si applica a tutto il personale scolastico, che ha lo scopo di disciplinare il rapporto di lavoro sia dal punto di vista normativo (orario, qualifiche e mansioni, stabilità del rapporto) sia dal punto di vista economico (retribuzione, trattamenti di anzianità).*

*In primo luogo, è attratta alla competenza legislativa dello Stato la definizione degli organici:*

- *dei docenti: L. 30.12.2021, n. 234 e ss. modifiche - art. 1, co. 329 e ss.; L. 13.7.2015, n. 107 - art. 1, co.5, co. da 63 a 69 e co.75; d. lgs. 16.4.1994, n. 297; L. 25.6.2008, n.112 - art. 64; D.P.R. 20.3.2009, n. 81; d.lgs.112/1998 n. 137 - art.136;*
- *del personale educativo: art. 446 d. lgs. 16 aprile 1994, n.297; art.20 D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81; art. 19, co. 7, D.L. 98/11;*
- *degli IRC: art.2 della legge 186/2003; decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1985, n. 751;*
- *definizione del contingente tutor scienze formazione primaria.*

*In base al decreto legislativo n. 297 del 1994, i concorsi sono nazionali e sono indetti su base regionale.*

Con legge statale sono, in particolare, disciplinati:

- *le procedure concorsuali per il reclutamento del personale docente/educativo e IRC (scuola dell'infanzia e scuola primaria: articolo 4, comma 1-quater, lettere a) e b), del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96; scuola secondaria I e II grado: articolo 1, comma 1, del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2019, n. 159; articolo 59, commi 10-13, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106).*
  - *le graduatorie del personale docente ed educativo: graduatorie ad esaurimento – GAE (articolo 1, comma 605, lettera c) della legge 27 dicembre 2006, n. 296) e graduatorie provinciali per le supplenze – GPS (articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n. 124);*
  - *l'accesso ai ruoli del personale docente;*
  - *l'utilizzo delle supplenze annuali;*
  - *la formazione delle graduatorie permanenti.*
- *i pensionamenti e i trattamenti di quiescenza dei docenti (L. n. 197 del 2022, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito dalla legge 28 marzo 2019, n.26);*
  - *la mobilità del personale docente;*
  - *i comandi dei docenti.*

Ai sensi del citato D.lgs. n. 297 del 1994, il MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO:

- aggiorna le graduatorie permanenti;
- indice i concorsi;
- determina l'ufficio dell'amministrazione scolastica periferica competente.

Il D.lgs. n. 297 del 1994 attribuisce all'Ufficio dell'Amministrazione scolastica periferica competente la responsabilità:

- dello svolgimento della procedura concorsuale e dell'approvazione della relativa graduatoria regionale;
- del reclutamento dei docenti inseriti nella graduatoria permanente.

*Il DL 36/2022 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 29 giugno 2022, n. 79 che ha modificato il D. Lgs. n. 59 del 2017 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107) ha introdotto un nuovo sistema di reclutamento del personale scolastico.*

*Il nuovo sistema di formazione iniziale e accesso in ruolo a tempo indeterminato (art. 2) si articola in:*

- a) un percorso universitario e accademico abilitante di formazione iniziale corrispondente a non meno di 60 crediti formativi universitari o accademici, (CFU/CFA), nel quale sono acquisite dagli aspiranti docenti competenze di cui al Profilo conclusivo delle competenze professionali del docente abilitato, stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'università e della ricerca (art. 2-bis co. 6);*
- b) un concorso pubblico nazionale, indetto su base regionale o interregionale;*
- c) un periodo di prova in servizio di durata annuale con test finale e valutazione conclusiva.*

*La formazione iniziale dei docenti è progettata e realizzata in coordinamento con il Piano nazionale di formazione, nonché con la formazione continua incentivata di cui all'articolo 16-ter del D. Lgs. 59 del 2017.*

*La selezione dei docenti di ruolo avviene sulla base di un concorso pubblico nazionale per la copertura dei posti vacanti e disponibili dell'organico dell'autonomia.*

#### **PERSONALE DIRIGENTE:**

- *Dotazioni organiche del personale dirigente scolastico (D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 – Art. 137; D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – art. 25; D.L. 6 luglio 2011, n. 98, conv., con modif., dalla l. 15 luglio 2011, n. 111; D.L. 12 settembre 2013, n. 104; l. 29 dicembre 2022, n. 197 e, in particolare, l'art. 1, co. 557, che prevede che “All’articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 5-ter sono inseriti i seguenti: 5-quater, 5-quinquies e 5-sexies” (riforma del dimensionamento scolastico a partire dall’a.s. 2024/2025)*
- *Procedure concorsuali dei dirigenti scolastici (Art. 29, co. 1 del D. lgs. 165/2001, come modificato dal D.L. 29 ottobre 2019 n.126 convertito con modifiche nella L. 20 dicembre 2019 n.159)*
- *Gestione delle procedure di assegnazione ai ruoli dei dirigenti scolastici (D. lgs. 16 aprile 1994, n. 297; D. lgs. 165/2001, come modificato dal D.L. 29 ottobre 2019 n.126 convertito con modifiche nella L. 20 dicembre 2019 n.159)*
- *Gestione delle procedure di mobilità dei dirigenti scolastici (artt. 19 e 25 del d. lgs. n. 165 del 2001 e CCNL)*
- *Pensionamenti dirigenti scolastici decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297*

#### **LA FORMAZIONE DEL PERSONALE SCOLASTICO**

*L’art. 1 comma 121 della legge 13.7.2015 n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) ha istituito, al fine di sostenere la formazione continua dei docenti e di valorizzarne le competenze professionali la Carta elettronica i cui criteri e le modalità di assegnazione e utilizzo sono definiti con dPCM, di concerto MIM e MEF.*

*Le priorità nazionali in materia di formazione sono indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria.*

*L'art. 16-bis del decreto legislativo 59/2017 incardina in capo all'amministrazione statale la "Scuola di alta formazione dell'istruzione" posta sotto la vigilanza del Ministero dell'istruzione e del Merito.*

*Con l'art. 16-ter è stato introdotto un sistema di formazione e aggiornamento permanente dei docenti di ruolo, articolato in percorsi di durata almeno triennale. Le modalità di partecipazione alle attività formative dei percorsi, la loro durata e le eventuali ore aggiuntive sono definite dalla contrattazione collettiva.*

*Gli obiettivi formativi dei percorsi sono definiti dalla Scuola di alta formazione.*

*L'accesso ai percorsi di formazione diviene obbligatorio per i docenti immessi in ruolo in seguito all'adeguamento del contratto collettivo.*

*La Scuola, sulla base di un modello di valutazione approvato con decreto del Ministro dell'istruzione, sentito l'INVALSI, avvia dall'anno scolastico 2023/2024 un programma di monitoraggio e valutazione degli obiettivi formativi specifici per ciascun percorso di formazione.*

*L'esito positivo del percorso di formazione e aggiornamento determina l'eventuale conseguimento dell'incentivo salariale, un elemento retributivo una tantum di carattere accessorio, stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale.*

*I docenti di ruolo che abbiano conseguito una valutazione positiva nel superamento di tre percorsi formativi consecutivi possono essere stabilmente incentivati, nell'ambito di un sistema di progressione di carriera che a regime sarà precisato in sede di contrattazione collettiva, maturando il diritto ad un assegno annuale ad*

*personam di importo pari a 5.650 euro che si somma al trattamento stipendiale in godimento.*

## **RECLUTAMENTO PERSONALE AMMINISTRATIVO, TECNICO E AUSILIARIO (ATA)**

*L'art. 542 del D. Lgs. 297 del 1994 con riferimento al rapporto di lavoro del personale ATA., in via principale, rinvia la specifica disciplina ai contratti collettivi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni. Nelle more della contrattazione collettiva nel decreto legislativo 297 del 1994 è prevista una regolamentazione che, in sintesi, prevede:*

- tale personale è collocato nell'area funzionale dei servizi tecnici e nell'area funzionale dei servizi amministrativi (art. 543);*
- i ruoli del personale ATA sono provinciali, ad eccezione del personale delle accademie di belle arti, dei conservatori di musica, delle accademie nazionali di arte drammatica e di danza, che sono nazionali e sono amministrati dagli uffici scolastici provinciali, che provvedono al reclutamento, a tutti gli atti di carriera ed al trattamento di quiescenza e previdenza (art. 544);*
- i profili professionali sono definiti con i contratti collettivi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni (art. 546).*

*Con il D.P.R. n. 119 del 2009 è stato definito il Regolamento per la definizione dei criteri e dei parametri per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale A.T.A. a norma dell'articolo 64, commi 2, 3 e 4, lettera e) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

*In particolare, il Regolamento prevede che:*

- la consistenza numerica complessiva delle dotazioni organiche del personale A.T.A. è definita a livello nazionale in base ai criteri previsti dal presente regolamento (art. 1 co. 2). Tali criteri e parametri sono stati revisionati con il Decreto del Ministero dell'Istruzione 181 del 2016;*
- la consistenza numerica complessiva dei posti definita a livello nazionale è ripartita in dotazioni organiche regionali, sentita la Conferenza unificata con riguardo alle specificità degli ambiti territoriali interessati (art. 2).*

*Sono, altresì, di competenza statale le seguenti materie:*

- *Mobilità, assegnazioni e utilizzazioni provvisorie del personale ATA (CCNL)*
- *Reclutamento del personale ATA e immissioni in ruolo a tempo determinato e a tempo indeterminato (D.L. 14 agosto 2020, n. 104).*

## **E. PARITÀ SCOLASTICA**

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

Ai sensi della legge n. 62 del 2000 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. Lo Stato individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita.

La legge fissa altresì i criteri per il riconoscimento della parità scolastica.

### **MINISTERO ISTRUZIONE E MERITO**

Ai sensi della citata legge n. 62 del 2000, il Ministero dell'istruzione e del merito:

- *accerta l'originario possesso e la permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità, anche mediante adozione di un piano straordinario;*
- *elabora le linee di indirizzo per garantire un'applicazione uniforme della normativa in materia di parità scolastica e supporto agli UUSSRR in merito a problematiche concernenti la parità scolastica e monitoraggio periodico sulla permanenza dei requisiti nelle scuole paritarie (l'USR esercita la vigilanza sulle scuole non statali paritarie e non paritarie);*
- *predispone i decreti per la definizione dei criteri e parametri di erogazione dei contributi alle scuole paritarie e i decreti di assegnazione agli UUSSRR delle risorse finanziarie per le scuole paritarie (i Direttori Generali degli UUSSRR provvedono al riparto dei contributi alle scuole paritarie secondo i criteri definiti dal decreto del Ministro dell'istruzione e del merito);*

- adotta il piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome per la spesa sostenuta dalle famiglie per l'istruzione. I criteri di riparto sono definiti con D.P.C.M.

## **MINISTERO ISTRUZIONE E MERITO**

(Ufficio Scolastico Regionale)

Secondo il D.L. n. 250 del 2005, l'Ufficio scolastico regionale competente per territorio:

- riconosce la parità con provvedimento adottato dal dirigente preposto all'Ufficio medesimo.

### **F. EDILIZIA SCOLASTICA *E* INNOVAZIONE DIGITALE**

#### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

La legge n 23 del 1996 stabilisce che la programmazione dell'edilizia scolastica si realizzi mediante piani generali triennali e piani annuali di attuazione predisposti e approvati dalle regioni, sentiti gli uffici gli uffici scolastici regionali. Tali piani sono trasmessi al Ministero dell'istruzione che li inserisce in un'unica programmazione nazionale.

La medesima legge:

- prevede la concessione di mutui (ventennali e trentennali) per interventi ordinari e straordinari rientranti nella programmazione dell'edilizia scolastica;
- istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito, il Fondo unico per l'edilizia scolastica, nel quale confluiscono tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato comunque destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica.

**MINISTERO ISTRUZIONE E MERITO**

Nell'ambito dell'edilizia scolastica, il Ministero dell'istruzione e del merito:

D.L. n. 179 del 2012

- definisce, d'intesa con la Conferenza unificata, le priorità strategiche, le modalità e i termini per la predisposizione e per l'approvazione di appositi piani triennali di interventi di edilizia scolastica, articolati in singole annualità, nonché dei relativi finanziamenti;
- verifica ed approva i piani trasmessi dalle regioni e dalle province autonome;

D.L. n. 104 del 2013

- autorizza, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a stipulare appositi mutui trentennali per interventi di edilizia scolastica;

L. n. 23 del 1996

- stabilisce, sentita la Conferenza Stato - Regioni, i criteri per la ripartizione fra le regioni dei fondi relativi ai mutui ventennali concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti.
- *Ai sensi dell'art. 32-bis del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 (L. conv. 24 novembre 2003, n. 326), il Ministero dell'istruzione e del merito esercita la gestione del Fondo per interventi straordinari.*
- *Sulla base di un Protocollo d'intesa (valido fino al 31 dicembre 2023), il Ministero dell'istruzione e del merito svolge attività di presidio e affiancamento agli Enti locali beneficiari di finanziamenti per interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia scolastica.*

## **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

- D'intesa con il Ministero dell'istruzione, autorizza le regioni a stipulare appositi mutui trentennali per interventi di edilizia scolastica.

## **INNOVAZIONE DIGITALE NELLE SCUOLE**

- *Legge 13 luglio 2015, n. 107 - art. 1, co. 57: progettazione, sviluppo e supporto di processi, anche formativi, di innovazione didattica e digitale nelle istituzioni scolastiche;*

- *supporto e accompagnamento per la transizione digitale delle istituzioni scolastiche nella didattica e nell'organizzazione (D.M. n. 6 del 5 gennaio 2021 - art. 10);*
- *predisposizione di piani di formazione rivolti agli insegnanti nell'area delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 - art.50);*
- *editoria digitale (L. 10 agosto 1964, n. 719, D.L. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge 133 del 2008 - art. 15, D.M. n. 6 del 5 gennaio 2021 - art. 10);*
- *cura, gestione e implementazione dell'Osservatorio per la scuola digitale D.M. n. 6 del 5 gennaio 2021 - art. 10.*

## **G. DIRITTO ALLO STUDIO (SERVIZI CORRELATI)**

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

*Si rammenta che tale materia rientra tra quelle residuali di competenza delle Regioni ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, Cost.*

Al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica il D.lgs. n. 63 del 2017 istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito, il Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio.

Tale Fondo è finalizzato all'erogazione di borse di studio a favore degli studenti iscritti alle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, per l'acquisto di libri di testo, per la mobilità e il trasporto, nonché per l'accesso a beni e servizi di natura culturale.

### **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO**

Ai sensi del citato D.lgs. n. 63 del 2017, il Ministero dell'istruzione e del merito esercita le seguenti competenze:

- **determinazione annuale, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, l'ammontare degli importi erogabili per la singola borsa di studio, le modalità**

per la richiesta e per l'erogazione del beneficio. Le borse di studio sono erogate dagli enti locali anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche;

- *garantire l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente:*
  - *promozione di iniziative per il welfare dello studente, diritto allo studio, sussidi, diffusione delle nuove tecnologie e gestione dei rapporti con le regioni.*

*Il Ministero dell'istruzione e del merito esercita, inoltre, le seguenti competenze:*

- *Interventi per l'acquisto di libri di testo (L. 23 dicembre 1998, n. 448)*
- *Rapporti con genitori, famiglie e loro associazioni (D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567)*
- *Rapporti con gli studenti e loro associazioni (D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567)*
- *Inclusione scolastica degli studenti con disabilità (d. lgs 66/2017 e ss. mm. ii; l. 30 dicembre 2020 n. 178, comma 962)*
- *Servizi di scuola in ospedale ed istruzione domiciliare (d. lgs. 13 aprile 2017, n. 63 - art.8)*
- *Istruzione degli alunni stranieri/educazione interculturale (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286)*
- *Sport – educazione fisica nella scuola primaria - partecipazione all'International School sport Federation (ISF) - centri sportivi scolastici (L. 23 dicembre 2014, n. 190; L. n. 234/2021 - art.1 co. 329 e ss; l. 8 agosto 2019, n. 86 - art.2).*

## **H. ISTRUZIONE TECNICA SUPERIORE ITS Academy**

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

*La Legge 15.7.2022 n. 99 ha riformato gli Istituti tecnologici superiori (ITS Academy).*

*Ciascun ITS Academy si caratterizza per il riferimento a una specifica area tecnologica tra quelle individuate con uno o più o più decreti, aventi natura non regolamentare, del Ministro dell'istruzione, sentiti il Ministro dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, si provvede all'attuazione della legge, in particolare individua e definisce:*

- *le specifiche aree tecnologiche che caratterizzano ciascun ITS Academy (art. 3);*
- *i criteri in base ai quali possono esserci deroghe alla presenza, nella medesima provincia di più ITS Academy operanti nella medesima area;*

- *le figure professionali nazionali di riferimento, in relazione a ciascuna area tecnologica e agli eventuali ambiti in cui essa si articola a livello nazionale (art. 3 co. 2 lett. a));*
- *gli standard minimi delle competenze tecnologiche e tecnico-professionali in relazione a ciascuna figura professionale e agli eventuali profili in cui essa si articola (art. 3 co. 2 lett. b));*
- *i diplomi che sono rilasciati a conclusione dei percorsi formativi. (art. 3 co. 2 lett. c));*
- *i criteri e le modalità per la costituzione delle commissioni di esame per il rilascio dei diplomi e le verifiche finali delle competenze acquisite (art. 6);*
- *i requisiti e gli standard minimi per il riconoscimento e l'accreditamento degli ITS Academy nonché i presupposti e le modalità per la revoca dell'accreditamento stabiliti a livello nazionale (art. 7);*
- *i criteri e le modalità di costituzione e gestione dell'Anagrafe nazionale degli studenti iscritti ai percorsi degli ITS Academy e la banca dati nazionale (art. 12);*
- *Ai sensi dell'art. 8, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, previo parere delle commissioni parlamentari competenti, sono definiti:*
  - a) *i criteri generali e gli standard di organizzazione per la condivisione, tra le fondazioni ITS Academy, le istituzioni universitarie interessate e gli enti di ricerca, delle risorse logistiche, umane, strumentali e finanziarie occorrenti;*
  - b) *i criteri generali e le modalità per i passaggi tra i percorsi formativi degli ITS Academy e i percorsi di laurea a orientamento professionale, e viceversa, con il relativo reciproco riconoscimento dei percorsi formativi e dei crediti universitari formativi;*
  - c) *i criteri generali per il riconoscimento dei crediti formativi certificati all'esito dei percorsi formativi, come crediti formativi validi ai fini del tirocinio per l'accesso all'esame di Stato per le professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario e perito industriale, nonché come crediti formativi validi ai fini del tirocinio da valutare in sede di esame finale per il conseguimento delle lauree di cui alla legge 8 novembre 2021, n. 163;*
  - d) *le modalità per rendere trasparente e sostenere, attraverso l'adozione di tabelle nazionali di corrispondenza, il riconoscimento dei crediti certificati acquisiti dai diplomati degli ITS Academy ai fini dell'eventuale prosecuzione degli studi in percorsi di laurea; le tabelle nazionali di corrispondenza sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione e del merito e del Ministro dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.*

*Ai sensi dell'art. 10 è istituito, presso il Ministero dell'istruzione, il Comitato nazionale ITS Academy, con compiti di consulenza e proposta, nonché di*

*consultazione delle associazioni di rappresentanza delle imprese, delle organizzazioni datoriali e sindacali, degli studenti e delle fondazioni ITS Academy al fine di raccogliere elementi sui nuovi fabbisogni di figure professionali di tecnici superiori nel mercato del lavoro.*

## **I. DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO**

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

Al fine di garantire l'erogazione dei LEP, il D.lgs. n. 68 del 2012 disciplina i criteri per la determinazione dell'importo standard della borsa di studio, dando particolare rilievo alle differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari. Rimette poi ad un decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il MEF, d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni, la determinazione dell'importo della borsa di studio. Nelle more dell'adozione di tale ultimo decreto, resta in vigore il D.P.C.M. 9 aprile 2001, che reca disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto allo studio universitario.

Per il periodo di riferimento del PNRR il D.L. n. 152 del 2021, in deroga al decreto legislativo n. 68 del 2012, prevede che gli importi delle borse di studio e i requisiti di eleggibilità per l'accesso alle stesse sono definiti con solo decreto del Ministro dell'università e della ricerca.

### **MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**

- Adotta i decreti di aggiornamento degli importi della borsa di studio, come previsto dal D.P.C.M. 9 aprile 2001;
  - adotta il D.M. di rideterminazione degli importi per l'attuazione del PNRR, ai sensi del decreto legislativo n. 68 del 2012;
  - a regime, ai sensi del D.lgs. n. 68 del 2012, adotterà il decreto di determinazione dell'importo della borsa di studio d'intesa con la Conferenza Stato - Regioni.
- o *esercita le competenze relative al fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, disciplinato dall'art. 18 del Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68;*

o *esercita le competenze in materia di alloggi e residenze per studenti universitari (di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338), in particolare l'individuazione dei progetti ammessi al cofinanziamento nei limiti delle risorse disponibili e la ripartizione dei fondi con un piano a carattere triennale.*

(Legge 23 giugno 2017, n. 103, D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 e Legge 28 giugno 2012, n. 92)

### ***MINISTERO DELLA GIUSTIZIA***

- o *Promozione di convenzioni e protocolli d'intesa per la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori dei detenuti (modifica all'articolo 19, commi 1 e 2 della legge 26 luglio 1975, n. 354);*
- o *Ammissione ai tirocini formativi dei detenuti.*

# SCHEDA N. 6

## PROFESSIONI

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

Ai sensi della direttiva 2005/36/CE (attuata dal d.lgs. n. 206 del 2007), le professioni possono essere:

- o professioni "non-regolamentate" da un ordinamento giuridico;
- o professioni "regolamentate".

Professioni non-regolamentate: sono quelle che si possono esercitare senza necessità di possedere requisiti specifici; sono aperte indifferentemente ai professionisti sia italiani che esteri. Chi intende svolgere in Italia una professione non-regolamentata non ha necessità di ottenere un riconoscimento formale per potersi inserire nel mercato del lavoro.

Professioni regolamentate: attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale (art. 3 co. 1, lett. a), Dir. 2005/36/CE).

### MINISTERO DELLA GIUSTIZIA<sup>8</sup>

*Principali fonti normative di riferimento: D.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14; D.M. 3 marzo 2022, n. 75; D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 artt. 16-19 aggiornato con D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 art. 7; D.M. 18 ottobre 2010, n. 180; Legge 27 gennaio 2011, n. 3 art. 15; DM 24 settembre 2014, n. 202; Legge 12 aprile 2019, n. 31; D.M. 17 febbraio 2022, n. 27; D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230; Legge 26 luglio 1975, n. 354;*

<sup>8</sup> Le competenze esercitate in materia dal Ministero della Giustizia – in corsivo nel testo – sono state riformulate in seguito alle integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con e-mail del 5 aprile 2023.

*D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121; D.M. 11 febbraio 1997, n. 109; D.M. 26 febbraio 201, n. 32 art. 26; Legge 14 maggio 2005, n. 80 e P.d.g. giustizia civile 2 aprile 2009; DPR 22 settembre 1988, n. 448 e del D.lgs. 28 luglio 1989, n. 272; Regolamento (UE) 2016/679 art. 30 e decreti ministeriali 15 ottobre 2019.*

- *Vigilanza sull'albo dei curatori e commissari giudiziali (istituito ai sensi degli articoli da 356 a 358 del D.lgs. 14/2019 C.C.I.)*
- *Vigilanza sul registro degli organismi di mediazione e sull'elenco degli Enti di formazione in materia di mediazione.*
- *Vigilanza sul registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento;*
- *Vigilanza dell'elenco delle organizzazioni e associazioni legittimate a proporre azioni di classe e l'azione inibitoria collettiva;*
- *Vigilanza sugli elenchi dei consulenti ed esperti ex art. 132 D.P.R. 230/2000 e art. 80 della legge 354/1975;*
- *Vigilanza sugli elenchi degli enti del terzo settore ammessi a realizzare attività progettuali destinate agli adulti e ai minorenni / giovani adulti dell'area penale;*
- *Vigilanza sull'elenco degli istituti vendite giudiziarie;*
- *Vigilanza sul registro gestori vendite telematiche;*
- *Vigilanza sull'elenco dei siti web autorizzati alla pubblicità delle aste immobiliari;*
- *Vigilanza sull'Elenco Aperto di strutture residenziali disponibili all'accoglienza di minori e giovani adulti infraventicinquenni nell'ambito di misure penali emesse dalle Autorità giudiziarie minorili ai sensi del DPR 448/88 e del D.lgs. 272/89;*
- *Vigilanza sui registri del titolare e dei responsabili del trattamento dei dati ai sensi dell'art. 30 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio.*

**MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY (ex MISE)**

(L. n. 4/2013)

Vigila su alcune professioni non regolamentate o non organizzate in ordini o collegi (ex art. 10 l. n. 4/2013).

## **MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

(D.lgs. n. 39/2010 e Decreto MEF 1/09/2022, n. 174)

Vigila e tiene il registro dei revisori legali (artt. 34 e 35 d.lgs. n. 39/2010)

## **MINISTERO DELLA SALUTE**

*Professioni sanitarie di cui al d.lgs. C.P.S. 13/09/1946, n. 233 e s.m.; L. n. 3 del 2018; L. n. 42 del 1999; D. lgs. n. 206/2007; DPR 394/1999; D.L. n. 59 del 2008; L. n. 735 del 1960; D. Lgs. n. 286 del 1998)*

- *Assicura la vigilanza sugli Ordini delle professioni sanitarie e relative Federazioni nazionali (Capi I, II, II d.lgs. C.p.S. n. 233, del 1946 e s.m.; artt. 8 e 9 delle L. n. 3 del 2018).*
- *Gestisce le procedure per l'istituzione di nuove professioni sanitarie (art. 5 della legge 43 del 2006 e s.m. e accordo stato regioni del 10 febbraio 2011 recepito con DPCM 2 luglio 2011).*
- *Implementa le procedure per il riconoscimento delle equivalenze dei titoli conseguiti conformemente all'ordinamento in vigore anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali ai diplomi universitari, di cui all'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992 e s.m., ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione postbase (art. 4, comma 2, L. n. 42 del 1999).*
- *Rilascia certificazioni utili ai fini del riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie, conseguite in Italia, nei Paesi UE, dell'Area SEE e della Confederazione Svizzera (d.lgs. n. 206 del 2007).*

- *Riconosce qualifiche professionali sanitarie conseguite nei Paesi UE, dell'Area SEE e della Confederazione Svizzera ai fini del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (d.lgs. n. 206 del 2007).*
- *Riconosce titoli abilitanti all'esercizio delle professioni sanitarie conseguiti in Paesi Terzi (art. 60 d.lgs. n. 206 del 2007; art. 49 DPR 394 del 1999).*
- *Riconosce il servizio prestato all'estero o presso organizzazioni internazionali, sia ai fini concorsuali e, quando prestato in altro Paese dell'Unione Europea, anche ai fini pensionistici, solo per le Regioni a statuto speciale e per coloro che possiedono l'AIRE (art. 5 d.l. n.59 del 2008, L. n. 735 del 1960).*
- *Provvede ad autorizzare temporaneamente lo svolgimento di attività clinica di medico chirurgo nell'ambito di iniziative di formazione o di aggiornamento per cittadini extracomunitari in possesso di titolo non comunitario (art. 39 d. lgs. 286 del 1998).<sup>9</sup>*

## **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI<sup>10</sup>**

Ai sensi dell'art. 25 della l. n. 12/1979 esercita la vigilanza, d'intesa con il Ministero della Giustizia, sul Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro.

Ai sensi del D.P.R. n. 57 del 2017, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

- vigila e controlla gli enti nazionali di formazione professionale;
- provvede al riconoscimento delle qualifiche professionali;
- attua le politiche in materia di istruzione e formazione professionale e della formazione tecnica superiore;
- monitora il mercato del lavoro con riferimento ai flussi di ingresso per motivi di lavoro e di formazione professionale dei lavoratori stranieri.

<sup>9</sup> Le competenze del Ministero della Salute sono state riformulate – con testo in corsivo – secondo le integrazioni pervenute dal medesimo Ministero con la nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

<sup>10</sup> Con e-mail prot. n. 4428 del 10 marzo 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha precisato quanto segue: *“la Direzione generale per le politiche previdenziali di questo Ministero ha specifici compiti di vigilanza, insieme al MEF, sugli Enti previdenziali dei liberi professionisti, ai sensi del d.lgs. 509/1994 e 103/1996. Al riguardo, tuttavia, in ragione del fatto che tali Enti previdenziali sono per la quasi totalità (fanno eccezione ONAOSI ed Enasarco) enti di I pilastro obbligatorio, essi rientrano nella competenza esclusiva statale in quanto previdenza sociale”*.

**MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA<sup>11</sup>**

(D.P.R. n. 328 del 2001)

*Esercita le competenze in materia di esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio di talune professioni (professioni regolamentate dal DPR n. 328/2001; professioni non regolamentate; professioni di dottore commercialista ed esperto contabile) indetti, ogni anno, con diverse ordinanze.*

**Ministero del Turismo<sup>12</sup>**

*Il Ministero del turismo:*

- *definisce i principi fondamentali della disciplina delle professioni turistiche, vale a dire di "quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati" (art. 117, comma 3, della Costituzione e art. 6 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79);*
- *fissa i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. (art. 20 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, e decreto del Ministro del turismo prot. n. 1432 del 5 agosto 2021);*
- *riforma la professione di guida turistica attraverso la definizione dei principi fondamentali dell'ordinamento professionale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali (Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), obiettivo codice M1C3-10).*

---

<sup>11</sup> Le competenze esercitate in tale ambito materiale dal Ministero dell'Università e della ricerca, -in corsivo nel testo – corrispondono alle integrazioni trasmesse dal medesimo Dicastero con e-mail del 6 aprile 2023.

<sup>12</sup> Competenze segnalate dal Ministero del Turismo con mail del 6 aprile

# SCHEDA N. 7

## RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA E SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE PER I SETTORI PRODUTTIVI

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

#### **MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**

(D.lgs. n. 300/1999 – D.M. 19 febbraio 2021)

Ai sensi del d.lgs. n. 300 del 1999, da ultimo modificato dal D.L. n. 173 del 2022, il Ministero dell'Università e della Ricerca, in materia di ricerca scientifica e tecnologica, svolge compiti di:

- indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale;
- coordinamento e vigilanza degli enti e istituzioni di ricerca non strumentali;
- coordinamento della partecipazione italiana a programmi nazionali e internazionali di ricerca;
- promozione e sostegno della ricerca delle imprese, ivi compresa la gestione di apposito fondo per le agevolazioni anche con riferimento alle aree depresse e all'integrazione con la ricerca pubblica;

In particolare tale Ministero, attraverso le proprie Direzioni generali, cura le seguenti attività:

- gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST);
- agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;
- promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;
- gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione;

- promozione di accordi e misure di coordinamento con le Amministrazioni regionali, ai fini della creazione di distretti di alta tecnologia e di reti d'impresa e di innovazione territoriali, tenendo conto della Strategia di specializzazione intelligente;
  - coordinamento con gli altri Ministeri e le Autorità nazionali in merito alle attività connesse alla *governance* della Strategia nazionale di specializzazione intelligente (SNSI). Tale Strategia, delineata dal Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica e dal Ministero delle imprese e del made in Italy, individua le priorità di investimento di lungo periodo condivise con le Regioni ed i principali stakeholder, assicurando la complementarità tra le azioni previste a livello centrale e quelle a livello territoriale, così da ridurre i rischi di duplicazione o di sovrapposizione e rafforzarne l'impatto. L'obiettivo è creare nuove catene del valore che, partendo da ricerca e sviluppo, arrivino fino alla generazione di prodotti e servizi innovativi e allo sviluppo delle tecnologie abilitanti (*key enabling technologies*).
- *Gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di cui all'art. 1, comma 870, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;*
  - *Agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;*
  - *Incentivazione della collaborazione tra soggetti pubblici della ricerca e soggetti privati e del coordinamento nazionale in ambiti affini, anche tramite la promozione di accordi di programma istituzionali e per interventi pubblico-privati;*
  - *Promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;*
  - *Promozione di accordi e misure di coordinamento con le Amministrazioni regionali, ai fini della creazione di distretti di alta tecnologia e di reti d'impresa e di innovazione territoriali, tenendo conto della Strategia di specializzazione intelligente;*
  - *Attività connesse alla gestione degli interventi finanziati a valere su fondi strutturali e di investimento europei e sui fondi nazionali della politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);*
  - *Coordinamento con gli altri Ministeri e le Autorità nazionali in merito alle attività connesse alla governance della Strategia nazionale di specializzazione intelligente;*
  - *Gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione co-finanziati dai fondi strutturali e di investimento*

*europei e dai fondi nazionali per la politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);*

- *Completamento degli interventi speciali nelle aree meridionali, anche ai sensi della normativa relativa agli interventi straordinari nel mezzogiorno;*
- *Gestione e monitoraggio dei consorzi europei per le infrastrutture di ricerca connessi alle scienze della vita, finanziati con fondi nazionali;*
- *Indirizzo, normazione generale, coordinamento e vigilanza degli enti e istituzioni private di ricerca nonché analisi, predisposizione e gestione di accordi per il finanziamento di attività di ricerca svolta dai medesimi;*
- *Gestione dell'infrastruttura di rete del Ministero, definizione di standard tecnologici per favorire la cooperazione informatica e i servizi di interconnessione con altre amministrazioni* <sup>13</sup>.

### **MINISTERO DELLA SALUTE** <sup>14</sup>

*(D.lgs n. 300/1999, art. 47-ter – D.P.C.M. 11 febbraio 2014 n. 59, Regolamento di organizzazione del Ministero della salute)*

- *Ricerca scientifica in materia sanitaria, ai sensi dell'articolo 47-ter del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;*
- *Competenze ai sensi dell'articolo 7 del D.P.C.M. 11 febbraio 2014 n. 59:*
  - *promozione, sviluppo, monitoraggio e valutazione dei risultati nel campo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e dei processi sperimentali per l'innovazione;*
  - *finanziamento e cofinanziamento pubblico-privato della ricerca in sanità;*
  - *misurazione e valutazione dell'efficacia ed efficienza degli investimenti per la ricerca e l'innovazione in sanità;*
  - *valorizzazione del talento e impulso, anche attraverso la collaborazione con altri enti italiani, esteri e internazionali, all'inserimento dei ricercatori in sanità;*
  - *attività di segreteria delle sezioni di cui alle lettere c) e d) dell'articolo 4, comma 1, del d.P.R. 28 marzo 2013, n. 44, del Comitato tecnico sanitario, anche per lo svolgimento delle funzioni della ex Commissione nazionale per la ricerca sanitaria;*
  - *promozione e supporto alla creazione di reti di eccellenza di ricerca e di assistenza, anche attraverso l'individuazione di criteri e indicatori*

<sup>13</sup> Le competenze riportate in corsivo nel testo corrispondono alle integrazioni trasmesse dal Ministero dell'Università e della ricerca con e-mail del 6 aprile 2023.

<sup>14</sup> Le competenze eseguite in tale ambito materiale dal Ministero della Salute – riportate nel testo in corsivo – costituiscono integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

*internazionalmente riconosciuti e loro inserimento nelle reti nazionali e internazionali di alta specialità e tecnologia;*

- *promozione, attraverso le sezioni del Comitato tecnico sanitario e delle reti di eccellenza di studi che offrano una visione strategica della evoluzione in sanità e delle necessità di investimento in ricerca scientifica, programmi di innovazione e formazione, per la pubblicazione di studi e diffusione dei dati sui risultati degli investimenti nella ricerca in sanità e sui relativi fabbisogni;*
- *riconoscimento e conferma degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e gestione delle procedure di selezione dei direttori scientifici;*
- *promozione e sostegno delle iniziative di ricerca ad alto tasso di innovazione per il SSN;*
- *coordinamento, nel campo della ricerca e dell'innovazione in sanità, dei rapporti con gli altri Ministeri, le università e gli enti di ricerca, pubblici e privati, nazionali e internazionali;*
- *promozione e coordinamento delle attività di ricerca sanitaria di rilievo e ambito europeo;*
- *partecipazione alle attività di organismi internazionali e sovranazionali in materia di ricerca sanitaria, con sostegno alla creazione di infrastrutture di ricerca a valenza europea in aderenza ai programmi dell'Unione europea;*
- *coordinamento delle attività di ricerca degli istituti zooprofilattici sperimentali.*

○ *Altre attività di competenza del Ministero:*

- *Riconoscimento e conferma degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, L. 288/2003 e D.lgs. 200/2022;*
- *Nomina dei direttori scientifici degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, L. 288/2003 e D.P.R. 42/2007;*
- *Piano Sviluppo e Coesione Salute (FSC 2014-2020), L. 190/2014.*

**MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY**

(D.lgs. n. 300/1999 - D.L. n. 173/2022)

Secondo il dettato del D.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal recente D.L. n. 173 del 2022, il Ministro delle imprese e del made in Italy, nell'ambito dell'area funzionale sviluppo economico, è competente in materia di:

- politiche di sviluppo per l'innovazione tecnologica nei settori produttivi;
- politiche di incentivazione per la ricerca applicata e l'alta tecnologia; politiche per la promozione e lo sviluppo del commercio elettronico;
- procedimenti di definizione delle migliori tecnologie disponibili per i settori produttivi.

In tale quadro normativo:

- l'articolo 1, comma 845 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) attribuisce al Ministro delle imprese e del made in Italy la possibilità di istituire, con proprio decreto, specifici regimi di aiuto, in conformità alla normativa comunitaria, per programmi di investimento innovativi;
- l'articolo 43 del D.L. n. 112 del 2008 prevede che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro delle imprese e del made in Italy, siano stabilite le modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati al fine di favorire la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese. Tale decreto è adottato di concerto con il MEF, con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, per quanto riguarda le attività della filiera agricola e della pesca, e con il Ministro per la semplificazione normativa, sentita la Conferenza permanente Stato - Regioni;
- l'articolo 4, comma 6, del D.M. 9 dicembre 2014 prevede che specifici accordi di programma, sottoscritti dal Ministero delle imprese e del made in Italy e dalle Regioni, dagli enti pubblici e dalle imprese interessati, possano destinare una quota parte delle risorse disponibili per l'attuazione degli interventi di cui al predetto art. 43 del D.L. n. 112 del 2008 al finanziamento di iniziative di rilevante e significativo impatto sulla competitività del sistema produttivo.

Sono altresì attribuite al Ministro delle imprese e del made in Italy le seguenti attività:

- ricerca e rilevazioni economiche riguardanti i settori produttivi ed elaborazione di iniziative, ivi compresa la definizione di forme di incentivazione dei relativi settori produttivi, finalizzate a incrementare la competitività del sistema produttivo nazionale;
- coordinamento informatico-statistico dei dati relativi agli interventi di agevolazione assunti in sede di Unione europea, nazionale e regionale, anche ai fini del monitoraggio e della valutazione degli effetti sulla competitività del sistema produttivo nazionale.

### **INVITALIA** (L. n. 296/2006)

L'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia) è un ente strumentale del Ministro delle imprese e del made in Italy che assume, come obiettivo strategico, la ripresa di competitività del "sistema Paese", particolarmente del Mezzogiorno.

Nella ripartizione delle funzioni, il quadro normativo vigente assegna al Ministro delle imprese e del made in Italy la programmazione e il coordinamento strategico per lo sviluppo del sistema produttivo, ad Invitalia, invece, l'attuazione dei programmi ritenuti strategici dal Governo.

Con particolare riferimento all'area sviluppo economico, il suddetto Ministero si avvale di Invitalia per la gestione dell'attività istruttoria relativa ai programmi di

sviluppo industriale che riguardano iniziative imprenditoriali finalizzate alla produzione di beni e/o servizi per la cui realizzazione sono necessari uno o più progetti d'investimento.

Ove l'attività istruttoria si concluda con esito positivo, l'Agenzia procede ad approvare il programma di sviluppo e a sottoscrivere una specifica determinazione con le imprese partecipanti al medesimo programma.

### **COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE (CIPESS)**

- Approva il programma nazionale per la ricerca (PNR). Si tratta di un documento che orienta le politiche della ricerca in Italia individuando priorità, obiettivi e azioni volte a sostenere la coerenza, l'efficienza e l'efficacia del sistema nazionale della ricerca. Il PNR è il frutto di un importante coinvolgimento dei Ministeri e delle Regioni che ne fa un documento programmatico per la ricerca e l'innovazione dell'intero sistema-Paese.

# SCHEDA N. 8

## TUTELA DELLA SALUTE<sup>15</sup>

- a. Disciplina e razionalizzazione del sistema sanitario nazionale;
- b. Finanziamento del sistema sociosanitario;
- c. Patrimonio edilizio e tecnologico sanitario e sociosanitario;
- d. Sistema formativo delle professioni sanitarie;
- e. Assistenza integrativa in ambiti specifici senza LEA;
- f. Spese di personale;*
- f. Tutela della salute animale;*
- g. Accesso al SSN e dirigenza del SSN;*
- h. Sicurezza delle cure*
- i. Malattie trasmissibili e non trasmissibili*
- l. Ambiente e Salute*
- m. Trapianti e Sistema trasfusionale*
- n. Tutela della maternità e della donna*

---

<sup>15</sup> Tutte le espressioni in corsivo costituiscono integrazioni pervenute dal Ministero della Salute con nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023. Fanno eccezione unicamente le competenze esercitate in tale ambito materiale dal Ministero della Giustizia – del pari in corsivo nel testo e riportate nella Sezione “A. Disciplina e razionalizzazione del sistema sanitario nazionale” – corrispondenti alle integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con e-mail del 5 aprile 2023.

## DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

### A. DISCIPLINA E RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229)

#### GOVERNO

(DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza unificata. Proposta del Ministro della Sanità)

- Elaborazione del **Piano sanitario nazionale**<sup>16</sup>.
- *Possibilità di vincolare quote del Fondo sanitario nazionale per la realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale nonché dal Patto per la salute purché relativi al miglioramento dell'erogazione dei LEA", ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 1, commi 34 e 34-bis.*

#### MINISTERO DELLA SALUTE

- Promuove forme di collaborazione e linee guida comuni in funzione dell'applicazione coordinata del Piano sanitario nazionale e della normativa di settore, salva l'autonoma determinazione regionale in ordine al loro recepimento.
- Determina i valori di riferimento relativi alla utilizzazione dei servizi, ai costi e alla qualità dell'assistenza anche in relazione alle indicazioni della programmazione nazionale e con comparazioni a livello comunitario relativamente ai livelli di assistenza sanitaria, alle articolazioni per aree di offerta

<sup>16</sup> Con la citata nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023, il Ministero della Salute ha precisato che, a partire dal 2010, lo strumento di programmazione del Piano Sanitario Nazionale è stato sostituito dai Patti per la Salute. A tal fine, ha evidenziato quanto segue: “*Nel d.lgs. n. 502/92 faceva parte integrante del Piano sanitario nazionale anche "la determinazione dei livelli essenziali di assistenza", che ora rientra tra le competenze esclusive del livello statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione; l'apposito procedimento per la determinazione dei LEA, a stralcio del Piano sanitario nazionale, è disciplinato, da ultimo, dall'art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (in precedenza la procedura era disciplinata dall'art. 6 del decreto legge n. 347/2001, come convertito nella legge 405/2001 e confermata dall'art. 54 della l. 27 dicembre 2002, n. 289)*”.

e ai parametri per la valutazione dell'efficienza, dell'economicità e della funzionalità della gestione dei servizi sanitari, segnalando alle regioni gli eventuali scostamenti osservati<sup>17</sup>.

- Predispone le convenzioni con le diverse Regioni, d'intesa con la Conferenza, che stabiliscono le modalità per l'erogazione dei finanziamenti per l'attuazione dei programmi operativi.
- Vigilanza sul rispetto dei LEA, *nonché definizione e aggiornamento dei LEA*<sup>18</sup>.
- Stabilisce, ai fini del controllo di qualità delle prestazioni, d'intesa con la Conferenza e sentite la Federazione nazionale degli ordini dei medici e degli

<sup>17</sup> Con la citata nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023, il Ministero della Salute ha rappresentato quanto segue: *“Si rileva che la valutazione dell'efficienza, dell'economicità e della funzionalità della gestione dei servizi sanitari da parte delle Regioni e la segnalazione di eventuali scostamenti costituisce attribuzione del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA). Detto Comitato è stato istituito presso il Ministero della Salute dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dal decreto del Ministro della Salute 21 novembre 2005, con il precipuo compito di verificare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale. Tra le principali attività del Comitato rientra, infatti, la verifica degli adempimenti regionali che consente l'accesso alla quota premiale del SSN. A tal fine il Comitato approva annualmente il Questionario per la raccolta della documentazione necessaria e i criteri per la verifica degli adempimenti relativi all'anno precedente a quello in corso. Il Comitato certifica l'adempienza o meno delle Regioni quale presupposto per la verifica finale degli adempimenti da parte del Tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005. Nello specifico, l'adempimento relativo all'area "Mantenimento nell'erogazione dei LEA" viene certificato attraverso l'utilizzo di un set di indicatori ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera, raccolti in una griglia (cd. "Griglia LEA") che consente di conoscere e cogliere nell'insieme le diversità ed il disomogeneo livello di erogazione dei livelli di assistenza. A partire dal 1° gennaio 2020, la Griglia LEA è stata sostituita dal sottoinsieme di 22 indicatori "core" previsto dal Nuovo Sistema di Garanzia, come previsto dall'art. 3, comma 6, del DM 12 marzo 2019. Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) è, quindi, attualmente, lo strumento che consente, con le numerose informazioni disponibili sul Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), di misurare secondo le dimensioni dell'equità, dell'efficacia, e della appropriatezza che tutti i cittadini italiani ricevano le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA). Per la medesima voce, sarebbe, inoltre, opportuno specificare a quali “indicazioni della programmazione nazionale” si fa riferimento, se quelle contenute nel Piano Sanitario Nazionale o in altro atto programmatico (v. nota Ministero della salute prot. n. 4985 del 21 marzo 2023)”.*

<sup>18</sup> Con la citata nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023, il Ministero della Salute ha precisato quanto segue: *“Si segnala che la definizione e l'aggiornamento dei LEA, ai sensi dell'articolo 1, commi 556 e ss. della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è stata attribuita alla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, cui spetta garantire l'efficacia e l'appropriatezza clinica e organizzativa delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale nell'ambito dei LEA, anche in relazione all'evoluzione scientifica e tecnologica. Detta Commissione, così come il Comitato LEA, possono essere considerati soggetti preposti alla funzione di Disciplina e razionalizzazione del SSN, per le rispettive funzioni attribuite loro dalla normativa vigente”.*

odontoiatri e degli altri ordini e collegi competenti, i contenuti e le modalità di utilizzo degli indicatori di efficienza e qualità delle prestazioni.

- Elabora, sentita la Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, il programma di ricerca sanitaria e propone le iniziative da inserire nella programmazione della ricerca scientifica nazionale. Il programma è adottato d'intesa con la Conferenza, con cadenza triennale.
- Definisce, al fine di garantire le esigenze dei cittadini utenti del SSN, i contenuti e le modalità di utilizzo degli indicatori della qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie<sup>19</sup>.
- Elabora ogni tre anni, di concerto con MUR e sentita la Conferenza Stato Regioni, le linee guida per la stipulazione di protocolli d'intesa tra le regioni, le università e le strutture del SSN, determinando i parametri al fine di individuare le strutture universitarie per lo svolgimento delle attività assistenziali e le strutture per la formazione specialistica e i diplomi universitari.

## **AGENZIA NAZIONALE PER I SERVIZI SANITARI REGIONALI (AGENAS)**

*(d. lgs. n. 266 del 1993)*

*AGENAS istituita ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, e successive modificazioni, è organo tecnico -scientifico del Servizio Sanitario Nazionale ai sensi dell'art. 2, comma 357 della L. 24 dicembre 2007, n. 244 che svolge attività di ricerca, consulenza, formazione e supporto nei confronti del Ministero della Salute, delle Regioni, e delle Province autonome di Trento e Bolzano*

*Funzioni:*

---

<sup>19</sup> Con la citata nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023, il Ministero della Salute ha chiesto di espungere la funzione in quanto: "...pleonastica rispetto alla precedente "Stabilisce, ai fini del controllo di qualità delle prestazioni, d'intesa con la Conferenza e sentite la Federazione nazionale degli ordini dei medici e degli odontoiatri e degli altri ordini e collegi competenti, i contenuti e le modalità di utilizzo degli indicatori di efficienza e qualità delle prestazioni"...".

- *analisi e il monitoraggio delle performance delle aziende sanitarie ai sensi dell'art 1, comma 579, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 e dell'art. 1, comma 513, della legge 30 dicembre 2018, n. 145;*
- *sviluppo e il coordinamento del programma nazionale di valutazione degli esiti e delle cure (PNE);*
- *monitoraggio delle buone pratiche per la sicurezza delle cure, gestione del rischio clinico e della sicurezza del paziente, anche attraverso le attività dell'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza in sanità di cui all'art. 3, Legge 8 marzo 2017, n. 24;*
- *gestione amministrativa del programma di formazione continua in medicina (ECM) e il supporto alla Commissione nazionale per la formazione continua in medicina, di cui all'art. 16 ter del D.lgs. 502/1992 e successive modificazioni;*
- *monitoraggio delle modalità di accreditamento delle strutture pubbliche e private ai sensi dell'art. 8 quater, del D.lgs. 502/1992 così come modificato dalla legge 5 agosto 2022, n. 118. Ai sensi dell'art. 19 bis D.lgs. 502/1992 è istituita presso Agenas, la Commissione nazionale per l'accreditamento e la qualità dei servizi sanitari;*
- *funzione di Health Technology Assessment (HTA) ai sensi dell'art. 1, comma 587 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dei decreti legislativi 5 agosto 2022, n. 137, n. 138;*
- *supporto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano nelle attività di monitoraggio e controllo dell'attività libero-professionale e predisporre in merito Relazione annuale al Parlamento;*
- *sviluppo di metodologie e strumenti per la definizione del fabbisogno dei medici e professionisti sanitari ai sensi del comma 472, legge 27 dicembre 2019, n. 160;*
- *sviluppo degli standard organizzativi, quantitativi, qualitativi e tecnologici per il potenziamento dell'assistenza territoriale ai sensi del comma 274, legge 30 dicembre 2021, n. 234;*
- *ruolo di Agenzia nazionale per la sanità digitale (ASD) ai sensi del comma 15-decies dell'art. 12 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito con modificazioni dalla legge, 17 dicembre 2021, n.21, novellato dall'art. 21 del decreto-legge 27 gennaio 2022 n.4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n 25;*
- *componente del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti, ai sensi dell'art 12, Intesa CSR 23 marzo 2005.*

## **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**

*(L. 26 luglio 1975, n. 354, D. Lgs. 22 giugno del 1999, n. 230, D.L.gs. 30 giugno 2000, n. 230, D.P.C.M. 1° aprile 2008, L. 21 aprile 2011, n. 62, D.L. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 febbraio 2012, n. 9, D.I.*

*Giustizia- Mef 15 settembre 2021; L. 23 giugno 2017, n. 103, D. Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123)*

- *Revisione del sistema della sanità penitenziaria (D. Lgs. 230/1999 e art. 1 D. Lgs. 123 del 2018), con particolare riguardo ai LEA per la popolazione detenuta tossicodipendente;  
Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri, superamento progressivo degli ospedali psichiatrici e istituzione delle R.E.M.S.;*
- *Revisione delle norme in materia di detenute madri con prole a seguito e di applicazione di misure alternative alla detenzione al fine di assicurare la tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori (istituzione delle ICAM e previsione delle case -famiglia protette e case alloggio per accoglienza residenziale).*

## **B. FINANZIAMENTO DEL SISTEMA SOCIOSANITARIO**

*(D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229; DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella L. 135/2012)*

### **MINISTERO DELLA SALUTE**

- *Fissa i criteri generali per la definizione e l'aggiornamento delle funzioni assistenziali e per la determinazione della loro remunerazione massima<sup>20</sup>.*

<sup>20</sup> Con la citata nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023, il Ministero della Salute ha rappresentato quanto segue: “La determinazione e l'aggiornamento delle tariffe massime delle prestazioni è attribuita alla Commissione permanente, composta dai rappresentanti del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Conferenza delle Regioni e Province autonome e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Commissione Tariffe), cui spetta il compito di provvedere, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, alle seguenti attività:

- *aggiornare e mantenere le tariffe massime di riferimento per le prestazioni sanitarie di assistenza ospedaliera per acuti, di riabilitazione, di lungodegenza post-acuzie, di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza protesica;*
- *individuare le funzioni assistenziali e i relativi criteri di remunerazione massima;*
- *definire criteri e parametri di riferimento per l'individuazione di classi tariffarie;*

- Definisce i sistemi di classificazione delle unità di prestazione o di servizio da remunerare, e conseguente determinazione delle tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate, tenuto conto, in alternativa, di:
  - a) costi standard delle prestazioni calcolati in riferimento a strutture preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità dell'assistenza come risultanti dai dati in possesso del Sistema informativo sanitario;
  - b) costi standard delle prestazioni già disponibili presso le regioni e le province autonome;
  - c) tariffari regionali e differenti modalità di remunerazione delle funzioni assistenziali attuate nelle regioni e nelle province autonome.
- Revisiona periodicamente il sistema di classificazione delle prestazioni e conseguente aggiornamento delle tariffe.
  - Definisce, d'intesa con la Conferenza S-R, le modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, *dell'assistenza alle persone affette da malattie rare, croniche e invalidanti, dei dispositivi medici, dell'assistenza termale, dell'assistenza farmaceutica* compresa nei livelli essenziali di assistenza.
  - Definisce i criteri generali per la compensazione dell'assistenza *della specialistica ambulatoriale, dell'assistenza alle persone affette da malattie rare, croniche e invalidanti, dei dispositivi medici, dell'assistenza termale, dell'assistenza farmaceutica*, prestata a cittadini in regioni diverse da quelle di residenza.
- Approva il tariffario protesi, sentita la Conferenza S-R.
- Propone il riparto del FSN, sentita la Conferenza S-R.
- *Utilizza le quote di finanziamento destinate a:*
  - a) attività di ricerca corrente (*e finalizzata*).
  - b) iniziative previste da leggi nazionali o dal Piano sanitario nazionale riguardanti programmi speciali di interesse e rilievo interregionale o nazionale per ricerche o sperimentazioni attinenti gli aspetti gestionali, la valutazione dei servizi, le tematiche della comunicazione e dei rapporti con i cittadini, le tecnologie e biotecnologie sanitarie e le attività del Registro nazionale italiano dei donatori di midollo osseo.
  - c) rimborsi alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere, tramite le regioni, delle spese per prestazioni sanitarie erogate a cittadini stranieri che si

- 
- *promuovere la sperimentazione di metodologie per la definizione di tariffe per i percorsi terapeutici assistenziali territoriali;*
  - *definire regole e criteri di remunerazione dei servizi di telemedicina”.*

trasferiscono per cure in Italia previa autorizzazione del MinSAL, d'intesa con il MAECI.

- Emanata, previo parere della Conferenza S-R, linee guida per:
  - a) l'attribuzione in tutte le aziende sanitarie della diretta responsabilità e gestione delle attività di assistenza infermieristica e delle connesse funzioni;
  - b) la revisione dell'organizzazione del lavoro, incentivando modelli di assistenza personalizzata.
- *Individua le prestazioni che possono essere a carico dei fondi integrativi del SSN, vigila sugli stessi e ha funzioni di monitoraggio sull'attività dei medesimi fondi, ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 502/1992.*

**TAVOLO DI LAVORO PER LO SVILUPPO E L'APPLICAZIONE DEL  
SISTEMA DI ACCREDITAMENTO NAZIONALE (PRESSO MINISTERO  
DELLA SALUTE)**

*istituito con DM (Salute) del 6 febbraio 2013 e rinnovato con DM del 20 ottobre 2020; al Tavolo partecipano rappresentanti di Agenas, delle Regioni, dell'Istituto superiore di sanità.*

- Definisce i requisiti in base ai quali le regioni individuano i soggetti abilitati alla verifica del possesso dei requisiti per l'accreditamento delle strutture pubbliche e private.
- Valuta l'attuazione del modello di accreditamento per le strutture pubbliche e per le strutture private.
- Esamina i risultati delle attività di monitoraggio e trasmette annualmente al MinSAL e alla Conferenza S-R una relazione sull'attività svolta.

**C. PATRIMONIO EDILIZIO E TECNOLOGICO SANITARIO E  
SOCIOSANITARIO**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502)

## **MINISTERO DELLA SALUTE**

- Può stipulare accordi di programma con le regioni e con altri soggetti pubblici interessati aventi ad oggetto la relativa copertura finanziaria nell'arco pluriennale degli interventi, l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie.
- Monitora e vigila sugli accordi di programma.
- Riprogramma e riassegna, sentita la Conferenza permanente, le risorse derivanti dalla mancata attivazione degli accordi di programma.
- Determina, d'intesa con la Conferenza, l'ammontare dei fondi utilizzabili da ciascuna Regione per la realizzazione di strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria.

### **D. SISTEMA FORMATIVO DELLE PROFESSIONI SANITARIE**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229; D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368; L. 10 agosto 2000, n. 251; Decreto Ministeriale 1° agosto 2005 Decreto Ministeriale 17 febbraio 2006; Decreto del Ministro della salute 7 marzo 2006; Decreto interministeriale 13 giugno 2017, n. 402; Decreto Ministeriale 31 luglio 2006; DPCM 6 luglio 2007; DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella L. 135/2012; Decreto Interministeriale 4 febbraio 2015 n. 68; Decreto ministeriale 16 settembre 2016, n. 176; Decreto ministeriale 10 agosto 2017, n. 130)

## **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

- Definisce lo schema tipo di contratto di formazione specialistica dei medici.

## **MINISTERO DELLA SALUTE**

- Disciplina l'istituzione all'interno del Servizio sanitario nazionale, dell'area socio-sanitaria a elevata integrazione sanitaria e sono individuate le relative discipline della dirigenza sanitaria.

- Integra le tabelle dei servizi e delle specializzazioni equipollenti previste per l'accesso alla dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale.
- Disciplina le figure professionali di livello non dirigenziale operanti nell'area sociosanitaria a elevata integrazione sanitaria, da formare con corsi di diploma universitario.
- Definisce i criteri per l'attivazione dei corsi di formazione manageriale.
- Rinnova con cadenza triennale la composizione della Commissione nazionale per la formazione continua.
- Individua i presidi ospedalieri, le strutture distrettuali e i dipartimenti in possesso dei requisiti di idoneità stabiliti dalla Commissione nazionale per la formazione continua, ai quali riconoscere funzioni di insegnamento ai fini della formazione e dell'aggiornamento del personale sanitario.
- *Nomina e supporta la commissione incaricata della predisposizione dei quesiti per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale (art. 21 ss. d.lgs. n. 368 del 1999; dm 7 marzo 2006).*
- *Determina annualmente il fabbisogno formativo dei professionisti sanitari, con accordo in Conferenza Stato Regioni, sentite la Federazione degli ordini dei medici chirurghi e odontoiatri e le Federazioni delle altre professioni sanitarie, ai soli fini della programmazione da parte del MUR degli accessi ai corsi di laurea (art. 6 ter d.lgs. n. 502 del 1992 e s.m.).*
- *Sulla base dei dati inviati ogni tre anni dalle Regioni, determina, di concerto con il MUR e il MEF, sentita la Conferenza Stato Regioni, il numero degli specialisti da formare annualmente per tipologia di specializzazione (art. 35 d. lgs. n. 368 del 1999).*
- *Accredita, di concerto con il MUR, su proposta dell'Osservatorio nazionale per la formazione medico specialistica, le strutture sanitarie facenti parte della rete formativa delle scuole di specializzazione di area sanitaria (art. 43 d. lgs. n. 368 del 1999, dm 402/2017).*
- *Garantisce l'unitarietà della procedura concorsuale per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale attraverso la pubblicazione di un unico avviso di avvenuta pubblicazione dei bandi regionali (art. 21 ss. d.lgs. n. 368 del 1999; dm 7 marzo 2006).*
- *Nomina e supporta la commissione incaricata della predisposizione dei quesiti per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale (art. 21 ss. d.lgs. n. 368 del 1999; dm 7 marzo 2006).*

**COMMISSIONE NAZIONALE PER LA FORMAZIONE CONTINUA**  
**(presso l'AGENAS)**

- Definisce, con programmazione pluriennale, sentita la Conferenza S-R e gli Ordini ed i Collegi professionali interessati, gli obiettivi formativi di interesse nazionale, con particolare riferimento alla elaborazione, diffusione e adozione delle linee guida e dei relativi percorsi diagnostico-terapeutici.
- Definisce i crediti formativi che devono essere complessivamente maturati dagli operatori in un determinato arco di tempo, gli indirizzi per la organizzazione dei programmi di formazione predisposti a livello regionale e i criteri e gli strumenti per il riconoscimento e la valutazione delle esperienze formative.
- Definisce i requisiti per l'accreditamento delle società scientifiche e dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività formative e procede alla verifica della sussistenza dei requisiti stessi.

## **MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**

- Individua i criteri per la disciplina degli ordinamenti didattici di specifici corsi universitari ai quali possono accedere gli esercenti le professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione.
- Regola l'accesso alla scuola di specializzazione<sup>21</sup>.
- Identifica i requisiti e gli standard per ogni tipologia di Scuola, nonché gli indicatori di attività formativa ed assistenziale necessari per le singole strutture di sede e della rete formativa.
- Individua le scuole di specializzazione di area sanitaria, il profilo specialistico, gli obiettivi formativi ed i relativi percorsi didattici suddivisi in aree e classi.
- Individua le tipologie di Scuola di specializzazione di area sanitaria, il profilo specialistico, gli obiettivi formativi ed i relativi percorsi didattici suddivisi in aree e classi, di cui all'allegato al presente decreto, cui possono accedere i soggetti in possesso di titolo di studio diverso dalla laurea magistrale in medicina e chirurgia, identificati per singola tipologia di Scuola.

### **E. ASSISTENZA INTEGRATIVA IN AMBITI SPECIFICI SENZA LEA**

(D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502; Legge 24 dicembre 2007, n. 244)

## **MINISTERO DELLA SALUTE**

---

<sup>21</sup> Con e-mail del 6 aprile 2023, il Ministero dell'Università e della ricerca ha segnalato, con riguardo alla funzione in questione, *“la precisazione relativa alla definizione delle classi di laurea abilitanti e laurea magistrale (ai sensi del DI 19.2.2009) e all'accREDITAMENTO dei corsi di studio (ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n.19)”*.

- Emana il regolamento contenente le disposizioni relative all'ordinamento dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale.
- Vigila e monitora i fondi integrativi del SSN.
- Gestisce l'anagrafe dei fondi integrativi del SSN e l'osservatorio dei fondi integrativi del SSN.

## **F. TUTELA DELLA SALUTE ANIMALE**

### **MINISTERO DELLA SALUTE**

*(decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014 n. 59)*

- *sorveglianza epidemiologica delle malattie infettive e diffuse degli animali;*
- *attività del Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali e Unità centrale di crisi;*
- *sanità e anagrafe degli animali; controllo delle zoonosi;*
- *tutela del benessere degli animali, riproduzione animale, igiene zootecnica, igiene urbana veterinaria; igiene e sicurezza dell'alimentazione animale;*
- *farmacosorveglianza e farmacovigilanza veterinaria, farmaci, materie prime e dispositivi per uso veterinario;*
- *gestione del rischio nelle materie di competenza;*
- *controllo delle importazioni e degli scambi degli animali e dei prodotti di origine animale, di mangimi e farmaci veterinari, di materie prime per mangimi e per farmaci veterinari;*
- *controlli ufficiali su alimenti, prodotti di origine animale e animali vivi provenienti da paesi terzi; accertamenti, audit e ispezioni nelle materie di competenza;*
- *attività operativa nei rapporti con le istituzioni e organismi europei e internazionali;*
- *coordinamento e al finanziamento delle attività degli istituti zooprofilattici sperimentali nonché al coordinamento delle attività di ricerca e sperimentazione nel settore alimentare e veterinario e relativa promozione.*

## **G. ACCESSO AL SSN E DIRIGENZA DEL SSN**

*(D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.; D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 483; D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 484; D.P.R. 27 marzo 2001 n. 220; D.M. 30 gennaio 1998; D.M. 31 gennaio 1998; L. 3 agosto 2007 n. 120; D.P.C.M. 27 marzo 2000; D.lgs. 4 agosto 2016, n. 171 e s.m.; L. 5 agosto 2022, n. 118; L. n. 24 del 2017; DM 2 agosto 2017)*

### **MINISTERO DELLA SALUTE**

- *Assicura l'aggiornamento e l'uniforme applicazione sul territorio nazionale della disciplina in materia di accesso al SSN (art. 18 del d.lgs. n. 502 del 1992; D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 483, D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 484, D.P.R. 27 marzo 2001 n. 220).*
- *Integra le tabelle dei servizi e delle specializzazioni equipollenti previste per l'accesso alla dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale (art. 18 del d.lgs. n. 502 del 1992; D.M. 30 gennaio 1998; D.M. 31 gennaio 1998).*
- *Assicura il monitoraggio dello stato di attuazione della disciplina dell'Attività Libero Professionale Intramuraria (ALPI) e cura la predisposizione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'uniforme applicazione della stessa sul territorio nazionale (art. 15 quattordices d. lgs n. 502 del 1992; L. n. 120 del 2007; D.P.C.M. 27 marzo 2000).*
- *Definisce i criteri per l'attivazione dei corsi di formazione manageriale per gli incarichi apicali in sanità (art. 3 bis, comma 4, d.lgs. n. 502 del 1992 e s.m.; art. 1, comma 4 bis d.lgs. n. 171 e s.m.; art. 21, L. n. 118 del 2022)*
- *Assicura l'aggiornamento e la gestione dell'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende e degli enti del SSN (art. 1, d.lgs. n. 171 del 2016 e s.m.).*

## **H. SICUREZZA DELLE CURE**

*(L. n. 24 del 2017 e DM 2 agosto 2017)*

### **MINISTERO DELLA SALUTE**

- *Assicura l'aggiornamento e la gestione dell'Elenco delle società scientifiche e delle associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie (art. 5 della L. n. 24 del 2017 e DM 2 agosto 2017).*

## **I. MALATTIE TRASMISSIBILI E NON TRASMISSIBILI**

## **MINISTERO DELLA SALUTE**

*(Legge 23-12-1978 n. 833 (art. 6); DM 7 marzo 2022; D. lgs. 12 gennaio 2016, n. 6)*

- *Gestione del sistema di segnalazione delle malattie infettive - PREMAL (articolo 6 della Legge 23-12-1978 n. 833; DM 7 marzo 2022).*
- *Vigilanza delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 12 gennaio 2016, n. 6 per ciò che concerne: divieti, ingredienti, pubblicità e monitoraggio del consumo.*

## **L. AMBIENTE E SALUTE**

## **MINISTERO DELLA SALUTE**

*(D.lgs. 23 febbraio 2023, n. 18, concernente “Attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano”; D. Lgs 08-10-2011, n.176; D. Lgs. 31-7-2020 n. 101; Legge 23-12-1978 n. 833 (art. 6), decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10 convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 2007, n 46; D.Lgs. 2-3-2007 n. 50; D.Lgs. 12-4-2001 n. 206)*

*Ai sensi del D.lgs. 23 febbraio 2023, n. 18, è competente nella materia concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano*

*Ai sensi del D.Lgs. 08 ottobre 2011, n.176, è autorità competente in merito al riconoscimento della qualifica di acque minerali naturali e di sorgente e delle proprietà terapeutiche delle acque minerali ad uso termale.*

*Ai sensi del D.M. 10 febbraio 2015 (art.7), verifica annualmente il permanere delle caratteristiche proprie delle acque minerali naturali riconosciute.*

*Ai sensi del D.Lgs. 31 luglio 2020 n. 101, è autorità competente in materia di tutela sanitaria della popolazione rispetto ai rischi derivanti dalle esposizioni alle radiazioni ionizzanti sia di origine naturale sia di origine artificiale. Il Ministero della Salute è coinvolto nell'implementazione degli adempimenti previsti del*

*D.lgs.101/2020, ed in particolare nell'ambito della radioprotezione dei pazienti per le esposizioni mediche e nella radioprotezione della popolazione per le pratiche che comportino l'utilizzo di radiazioni ionizzanti.*

*Inoltre, tra le competenze del Ministero della Salute rientra la tutela della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici.*

*Ai sensi della Legge 23 dicembre 1978 n. 833 (art. 6) e del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10 convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 2007, n 46, implementa il reg. CE n 1907/2006 (c.d reach) e il reg. 1272/2008 (c.d clp) in qualità di autorità nazionale competente (le attività sono svolte in coordinamento con MASE, Mimit, ISS e ISPRA).*

*In materia di precursori di esplosivi (reg UE 1148/2019) è coinvolto nel coordinamento delle attività di controllo per le quali è necessario uno specifico accordo stato regioni.*

*In materia di esportazione/importazione verso paesi Extra-UE di specifici prodotti pericolosi (reg. 649/2012 c.d. PIC) il è autorità competente coadiuvato dal controllo dalle dogane.*

*Ai sensi del D.Lgs. 2 marzo 2007, n. 50, verifica l'applicazione dei principi di buone pratiche di laboratorio e svolge attività di vigilanza sul territorio nazionale espletando delle verifiche a centri di saggio che effettuano studi di sicurezza per la salute dell'uomo e dell'ambiente e rilasciando ad essi, in caso di verifica con esito positivo, le relative certificazioni.*

*Ai sensi del D.Lgs. 12 aprile 2001, n. 206, rilascia le autorizzazioni ad impianti e impieghi di microrganismi geneticamente modificati in conformità ai pareri emessi dalla sezione Biotecnologie del Comitato Tecnico Sanitario e svolge attività di vigilanza.*

## **M. TRAPIANTI E SISTEMA TRASFUSIONALE**

### **MINISTERO DELLA SALUTE**

***Criteria di qualità e sicurezza in materia di prelievo di organi e di tessuti***  
***(L. 1-4-1999 n. 91; L. 21-10-2005 n. 219)***

*Ai sensi della L. 1 aprile 1999, n. 91, svolge funzioni in materia di informazione e attuazione delle norme sulla dichiarazione di volontà; concorre alla definizione dei criteri di qualità e sicurezza che devono essere osservati in tutte le fasi del processo che va dalla donazione al trapianto o all'eliminazione; concorre alla definizione degli obiettivi, delle funzioni e della struttura del sistema informativo dei trapianti; nomina i componenti del Centro nazionale trapianti e della Consulta tecnica permanente per i trapianti; concorre alla definizione dei criteri e delle modalità per la certificazione dell'idoneità dell'organo prelevato al trapianto; definisce le modalità di Esportazione e importazione di organi e di tessuti e trapianti all'estero; provvede alla formazione del personale sanitario in materia di trapianti.*

*Ai sensi della L. 21 ottobre 2005, n. 219, svolge le funzioni in materia di attività trasfusionali a livello nazionale per il raggiungimento dell'autosufficienza regionale e nazionale di sangue, emocomponenti e farmaci emoderivati.*

## **N. TUTELA DELLA MATERNITÀ E DELLA DONNA**

### **MINISTERO DELLA SALUTE**

*(L. 19-2-2004 n. 40; Legge n. 167/2016, articolo 38, comma 2 DPCM 2017 LEA; Legge n. 194/78; Legge n. 3/2018, art. 3)*

*Ai sensi della L. 19 febbraio 2004, n. 40, promuove ricerche sulle cause patologiche, psicologiche, ambientali e sociali dei fenomeni della sterilità e della infertilità; concorre alla definizione delle linee guida contenenti l'indicazione delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita; istituisce presso l'ISS il registro nazionale delle strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita; relaziona annualmente al Parlamento sull'attuazione della legge.*

*Ai sensi della Legge n. 167/2016 "Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie" e s.m.i., e dell'articolo 38, comma 2 DPCM 2017 LEA è competente alla predisposizione del protocollo operativo per la gestione degli*

*screening neonatali e nella attività di revisione periodica della lista delle patologie da ricercare attraverso lo screening neonatale (articolo 4 Legge 167/2016).*

# SCHEDA N. 9

## ALIMENTAZIONE

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

#### **MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE**

(D.L. 173/2022 – D.lgs. 300/1999)

Il D.L. n. 173 del 2022, che modifica il d.lgs. n. 300 del 1999 anche con riferimento alle attribuzioni del rinominato Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, prevede che tale Dicastero eserciti le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di:

- tutela della sovranità alimentare, garantendo la sicurezza delle scorte e degli approvvigionamenti alimentari;
- sostegno della filiera agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura;
- coordinamento delle politiche di gestione delle risorse ittiche marine;
- produzione di cibo di qualità, cura e valorizzazione delle aree e degli ambienti rurali;
- promozione delle produzioni agroalimentari nazionali sui mercati internazionali;

Con riguardo invece alle competenze già attribuite precedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge di riordino, ai sensi dell'articolo 33 del suindicato D.lgs. 300 del 1999, il Ministero dell'agricoltura svolge funzioni e compiti nelle seguenti aree:

#### a) Agricoltura e pesca

Per quanto di interesse, si occupa di: elaborazione e coordinamento, di intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, delle linee di politica agricola e forestale, in coerenza con quella comunitaria; trattazione; disciplina generale e coordinamento delle politiche relative all'attività di pesca e acquacoltura, in materia di gestione delle risorse ittiche marine;

#### b) Qualità dei prodotti agricoli e dei servizi

Per quanto di interesse, si occupa di: riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione per la qualità; trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari; tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli e ittici; agricoltura biologica; promozione e tutela della produzione ecocompatibile e delle attività agricole nelle aree protette; certificazione delle attività agricole e forestali ecocompatibili; elaborazione del codex alimentarius; valorizzazione economica dei prodotti agricoli, e ittici; riconoscimento e sostegno delle unioni e delle associazioni nazionali dei produttori agricoli.

## **COMANDO UNITÀ FORESTALI, AMBIENTALI E AGROALIMENTARI DELL'ARMA DEI CARABINIERI**

(D.lgs. 19/08/2016, n. 177 - D.P.C.M. 05/12/2019, n. 179)

Ai sensi dell'articolo 8 del D.lgs. n. 177 del 2016, il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei carabinieri dipende funzionalmente dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste per le materie afferenti alla sicurezza e tutela agroalimentare e forestale.

Per quanto di interesse, nell'ambito del suddetto Comando unità, il Comando carabinieri per la tutela agroalimentare:

- svolge controlli straordinari sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari;
- concorre, coordinandosi con l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare. Nello svolgimento di tali compiti, può effettuare accessi e ispezioni amministrative avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti per l'esercizio delle proprie attività istituzionali.

### **MINISTERO DELLA SALUTE <sup>22</sup>**

*La materia di igiene e sicurezza degli alimenti di competenza del Ministero della salute si riferisce ad attività che devono garantire la salute dei cittadini attraverso l'applicazione unica ed uniforme delle disposizioni di legge su tutto il territorio nazionale per evitare discriminazioni nel rispetto della normativa europea (v. nota del Ministero della Salute prot. n. 4985 del 21 marzo 2023).*

In materia di igiene e sicurezza degli alimenti il Ministero della salute, ai sensi del D.P.R. n. 59 del 2014, cura:

- l'igiene e la sicurezza della produzione e commercializzazione degli alimenti;
- l'esercizio delle competenze statali in materia di nutrizione, alimenti per gruppi specifici di popolazione, alimenti addizionati, alimenti funzionali, integratori alimentari, prodotti di erboristeria a uso alimentare, etichettatura nutrizionale, educazione alimentare e nutrizionale;
- gli aspetti sanitari relativi a tecnologie alimentari e nuovi alimenti;
- l'organizzazione del sistema di audit per le verifiche dei sistemi di prevenzione concernenti la sicurezza alimentare;
- la ricerca e la sperimentazione nel settore alimentare e relativa attività di promozione;

*Fitosanitari:*

<sup>22</sup> Le competenze dal Ministero della Salute riportate corsivo costituiscono integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

- *Prodotti fitosanitari e connesse attività di autorizzazione alla produzione, all'immissione in commercio e all'impiego - Regolamento (CE) 1107/2009 relativo all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, dal Regolamento (CE) 396/2005 concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale, dal D.P.R. 23 aprile 2001 n. 290 e s.m.i. – Legge 283/1962;*
- *Attività in materia di fissazione e modifica dei residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale (sempre derivante inizialmente dalla legge 283/63 e poi dal regolamento (CE) 396/2005);*
- *Coordinamento con i laboratori per il controllo degli alimenti”, attività che per i prodotti fitosanitari derivano oltre che dai citati regolamenti anche dal regolamento (UE) 625/2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari ( il regolamento prevede espressamente che ci deve essere un' autorità centrale di coordinamento);*
- *Attività operativa nei rapporti con le istituzioni e gli organismi dell'unione europea e internazionali, sempre derivante dai suddetti regolamenti;*
- *Attività inerente l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e l'adozione e l'attuazione di un Piano d'Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari – D. Lgs. 150/2012 di attuazione della direttiva 2009/128/CE;*
- *Sanzioni in materia fitosanitaria - D.Lgs. 150/2012 e D.Lgs. 69/2014;*
- *Rideterminazione delle tariffe relative all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari e dei coadiuvanti a copertura delle prestazioni sostenute e rese a richiesta, in attuazione del Regolamento (CE) 1107/2009 del Parlamento e del Consiglio - decreto Ministero della Salute 28 settembre 2012.*

#### *Igiene e sicurezza degli alimenti:*

- *Igiene e sicurezza degli alimenti e attività di coordinamento dei controlli: recepimento normativa europea – Regolamento UE 2017/625; decreto legislativo 27/2021 e decreto legislativo 32/2021;*
- *Riconoscimento sanitario navi da pesca per attività in acque internazionali – Decreto legislativo 27/2021 e decreto legislativo 32/2021;*
- *Riconoscimento navi officina e navi frigorifero per il trasporto di prodotti della pesca– Decreto legislativo 27/2021 e decreto legislativo 32/2021;*
- *Organizzazione del sistema di audit per le verifiche dei sistemi di prevenzione concernenti la sicurezza alimentare di cui agli artt. 4(2) e 6 del Reg. UE 2017/625 che rientra tra le materie nelle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva come previsto dal comma 2, lett. g) dell'articolo 117 della Costituzione.*
- *Gestione del sistema di allerta per alimenti, mangimi e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti - Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 della commissione del 30 settembre 2019 che stabilisce norme per il funzionamento del sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli*

*ufficiali e dei suoi elementi di sistema («il regolamento IMSOC») e art. 50 del Regolamento 178/2002;*

- *Piano di Controllo Nazionale Programmato "PCNP" (ex Piano Nazionale Integrato "PNI") - art. 3 del Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 adeguamento delle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo;*
- *aspetti sanitari relativi a tecnologie alimentari, alimenti geneticamente modificati (regolamento n.1829/2003/CE e regolamento n. 1830/2003/CE), additivi, enzimi e aromi alimentari (regolamento n.1333/2008/CE, regolamento n.1332/2008/CE, regolamento n.1334/2008/CE); irradiazione degli alimenti (Decreto legislativo 30 gennaio 2001 , n. 94: Attuazione delle direttive 1999/2/CE e 1993/3/CE concernenti gli alimenti e i loro ingredienti trattati con radiazioni ionizzanti); materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (regolamento n.1935/2004/CE, regolamento n.2023/2006/CE, regolamento n.10/2011/UE, regolamento n.1616/2022/UE, D.P.R.777/1982 e successive modifiche, d.m. 21 marzo 1973); nuove tecnologie di produzione e trattamenti speciali, contaminanti (regolamento n.315/1993/CE, regolamento n.1881/2006/CE); coordinamento con i laboratori per il controllo degli alimenti: designazione dei laboratori nazionali di riferimento per il controllo ufficiale degli alimenti e dei materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti e dei centri di referenza negli stessi ambiti (Regolamento 2017/625/UE);*
- *alimenti per gruppi specifici di popolazione e alimenti erogabili dal SSN.*
- *prodotti destinati ad una alimentazione particolare:*
- *alimenti per gruppi specifici di popolazione e alimenti erogabili dal SSN;*
  - ✓ *Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 111 “Attuazione della direttiva 89/398/CEE concernente i prodotti destinati ad una alimentazione particolare”;*
  - ✓ *DPR 19 gennaio 1998, n.131, recante norme di attuazione del d. l.gs 27 gennaio 1992, n. 111, in materia di prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare”;*
  - ✓ *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, di «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», ed in particolare l'articolo 115, comma 1, lettera b), sulla competenza per l'adozione di norme, linee guida e prescrizioni tecniche di natura igienico sanitaria relative a sostanze e prodotti, art. 115, comma 3 bis verifica ai fini del controllo preventivo degli stabilimenti destinati ad alimentazione particolare e dei prodotti fitosanitari e l'articolo 119, comma 1, lettera a), sulla competenza in*  
*tema di autorizzazione alla produzione, importazione e immissione in commercio di prodotti alimentari destinati ad alimentazioni particolari;*
  - ✓ *Reg. (UE) 609/2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la direttiva 92/52/CEE, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE, 2006/141/CE, la*

*direttiva 2009/39/CE e i Reg. (CE) 41/2009 e (CE) 953/2009 e atti delegati e correlati;*

*✓ Reg. (CE) 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari;*

*✓ Decreto ministeriale del 9 aprile 2009, n. 82 Regolamento concernente l'attuazione della Direttiva 2006/141/CE per la parte riguardante gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento destinati alla Comunità europea ed all'esportazione presso Paesi terzi,*

*✓ Decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 1999, n. 128 Regolamento recante norme per l'attuazione delle direttive 96/5/CE e 98/36/CE sugli alimenti a base di cereali e altri alimenti destinati a lattanti e a bambini;*

*✓ Decreto 8 giugno 2001 Assistenza sanitaria integrativa relativa ai prodotti destinati ad una alimentazione particolare;*

*✓ Decreto 10 agosto 2018 Limiti massimi di spesa per l'erogazione dei prodotti senza glutine, di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, della legge 4 luglio 2005, n. 123, recante: «Norme per la protezione dei soggetti malati di celiachia»;*

#### *Alimenti addizionati (alimenti funzionali):*

*✓ Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117. - art. 17 notifica alimenti addizionati di vitamine e minerali;*

*✓ Reg. (CE) 1925/2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti;*

*✓ Reg. (CE) 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari;*

#### *Integratori alimentari (alimenti funzionali e prodotti di erboristeria a uso alimentare):*

*✓ Decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 169 Attuazione della direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari;*

*✓ Reg. (CE) 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari;*

*✓ Decreto 27 marzo 2014 Aggiornamento del DM 9 luglio 2012 sulla "Disciplina dell'impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali";*

#### *Nuovi alimenti:*

*✓ Reg. (UE) 2015/2283, relativo ai nuovi alimenti che modifica il Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il Reg. (CE) n. 258/97 e il Reg. (CE) n. 1852/2001;*

✓ *Reg. (CE) 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari;*

*Tariffe:*

✓ *Decreto ministeriale 5 giugno 2003 Modificazione delle tariffe dovute al Ministero della salute per servizi resi,*

*Sanzioni e contravvenzioni:*

✓ *Decreto legislativo 19 maggio 2011, n. 84 Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 9 aprile 2009, n. 82, recante attuazione della direttiva 2006/141/CE per la parte*

*riguardante gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento destinati alla Comunità europea ed all'esportazione presso i Paesi terzi;*

✓ *Legge 30 aprile 1962, n. 283 - Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande;*

✓ *Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 111 “Attuazione della direttiva 89/398/CEE concernente i prodotti destinati ad una alimentazione particolare”;*

✓ *Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 190 Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare;*

✓ *Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193 Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore,*

*Ricerca e la sperimentazione nel settore alimentare e relativa attività di promozione<sup>23</sup>*

---

<sup>23</sup> Si dà evidenza in corsivo anche delle ulteriori integrazioni apportate dal Ministero della Salute con la citata nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

# SCHEDA N. 10

## ORDINAMENTO SPORTIVO

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

Si segnalano di seguito i più recenti interventi normativi che hanno interessato l'ordinamento sportivo:

- legge n. 145 del 2018 (art.1, commi 628 e 633). Modifica della denominazione di Coni Servizi SPA in Sport e salute S.p.a., società pubblica, le cui azioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze e il cui Presidente è nominato dall'Autorità di Governo competente in materia di Sport, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della salute e dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari.
- legge 16 agosto 2019, n.191 e relativi decreti attuativi. Attribuzione al CONI delle funzioni di vigilanza sulle attività sportive delle federazioni nazionali e affermazione della piena autonomia amministrativa e contabile delle federazioni sportive nazionali, fermo restando l'esercizio del potere di controllo spettante all'autorità di Governo sulla gestione e sull'utilizzazione dei contributi pubblici.

In attuazione della delega sono stati approvati i seguenti 5 decreti attuativi: D.Lgs. 36/2021 (Disciplina delle associazioni e società sportive dilettantistiche e del lavoro sportivo); D.Lgs. 37/2021 (Misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo); D.Lgs. 38/2021 (Misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi); D.Lgs. 39/2021 (Semplificazione degli adempimenti relativi agli organismi sportivi, che in particolare contiene la disciplina del nuovo registro delle attività sportive dilettantistiche e le nuove modalità di acquisizione della personalità giuridica da parte delle associazioni sportive dilettantistiche); D.Lgs. 40/2021 (Misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali). Con D.L. 5/2021 (conv. dalla L. 43/2021) sono state adottate ulteriori disposizioni relative all'organizzazione e funzionamento del CONI, sotto il profilo in particolare della dotazione organica.

- Con il D.lgs. correttivo n. 163 del 2022 sono stati successivamente disciplinati i seguenti aspetti: armonizzazione tra riforma dell'ordinamento sportivo e riforma del Terzo settore; disciplina dei lavoratori sportivi; individuazione dei soggetti che possono acquisire la qualifica di organizzazioni sportive.

I punti chiave previsti dalla riforma dello Sport sono dettagliatamente i seguenti: il lavoratore sportivo e gli amatori sportivi; il Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche; la forma giuridica delle associazioni sportive dilettantistiche (ASD) e delle società sportive dilettantistiche (SSD); la qualifica di Ente del Terzo settore; l'abolizione del vincolo sportivo; la regolamentazione dell'impiantistica degli sport invernali; la revisione dell'ambito di operatività degli enti sportivi.

**SPORT E SALUTE SPA**  
(art. 8 d.l. 138/2002)

La Società produce e fornisce servizi di interesse generale a favore dello sport, secondo le direttive e gli indirizzi dell'Autorità di Governo competente in materia di sport (Ministro dello sport).

In particolare, è il soggetto incaricato di attuare le scelte di politica pubblica sportiva, con particolare riferimento all'erogazione dei contributi per l'attività sportiva da destinare alle Federazioni sportive nazionali.

**MINISTRO DELLO SPORT**  
*(DPCM 12 novembre 2022)*

Si segnalano le seguenti funzioni:

- proposta, coordinamento e attuazione delle iniziative, oltre che normative, anche amministrative, culturali e sociali in materia di sport e di professioni sportive;
- cura dei rapporti con enti che hanno competenza in materia di sport a livello europeo ed internazionale;
- cura dello sviluppo e promozione, per quanto di competenza, delle attività di prevenzione del doping e della violenza nello sport;
- indirizzo e vigilanza sul CONI, su Sport e Salute S.p.a. e, unitamente al Ministro della cultura, vigilanza e indirizzo sull'Istituto per il credito sportivo; vigilanza, unitamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero della difesa e al Ministero dell'interno, in relazione alle competenze sportive, sull'Aero club d'Italia, sull'Automobile club d'Italia (ACI) e sul Collegio nazionale dei maestri di sci; controllo sull'utilizzo delle risorse da parte degli organismi sportivi di cui all'articolo 1, comma, 630, l. n. 145 del 2018
- coordinamento delle attività dell'Osservatorio nazionale per l'impiantistica sportiva e delle connesse attività per la realizzazione del programma straordinario per l'impiantistica sportiva, da realizzare mediante costruzione, ampliamento, ristrutturazione, completamento ed adeguamento alle norme di sicurezza di impianti sportivi, e relative iniziative normative, nonché cura dell'attività connessa all'erogazione dei contributi relativi al cinque per mille dell'Irpef alle associazioni sportive dilettantistiche, anche attraverso il registro delle attività sportive dilettantistiche istituito presso il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- monitoraggio della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi;
- promozione e coordinamento di avvenimenti sportivi di rilevanza nazionale e internazionale.

**MINISTERO DELLA SALUTE** <sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Le espressioni in corsivo costituiscono integrazioni pervenute dal Ministero della Salute con nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

*(Legge 14 dicembre 2000, n. 376; l'articolo 4-bis del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con legge n. 14 del 24 febbraio 2023.)*

*Predisposizione della lista farmaci, predisposizione delle preparazioni galeniche/magistrali, il cui impiego è considerato doping, ai sensi della legge 14 dicembre 2000, n. 376, nonché relativa attività di ricerca, formazione/informazione.*

# SCHEDA N. 11

## PROTEZIONE CIVILE

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

#### PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)

Ai sensi dell'articolo 5 del Codice della protezione civile, il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale:

- detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile;
- determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali;
- definisce, attraverso l'adozione di direttive, gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori;
- definisce, con propria direttiva, le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile;
- dispone, con decreto da adottarsi su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata, la mobilitazione straordinaria del Servizio nazionale della protezione civile in caso di eventi calamitosi eccezionali che possono compromettere la vita o l'integrità fisica;
- formula la proposta di stato d'emergenza di rilievo nazionale, che viene deliberato dal Consiglio dei ministri.

#### **MAECI**<sup>25</sup>

- *la partecipazione del Servizio nazionale agli interventi di emergenza e di primo soccorso all'estero del Servizio nazionale di protezione civile è disciplinata con le sopra menzionata ordinanza di protezione civile, con la «dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile per intervento all'estero» e con la «deliberazione dello stato di emergenza per intervento all'estero»; per tali evenienze, gli atti in questione sono parimenti adottati dal Presidente del Consiglio, ma su proposta del MAECI.*

<sup>25</sup> Le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale riportate in corsivo costituiscono integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con nota prot. n. 30603 del 22 febbraio 2023.

## **MINISTRO PER LA PROTEZIONE CIVILE E LE POLITICHE DEL MARE**

(D.P.C.M. del 12 novembre 2022)

In materia di protezione civile, il Ministro è delegato:

- a determinare le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali;
- all'adozione delle direttive e dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri;
- a richiedere al Consiglio di Stato di esprimere il parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.

Per l'esercizio delle suddette funzioni, il Ministro si avvale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In materia di superamento delle emergenze e ricostruzione civile, il Ministro è delegato ad esercitare le funzioni di indirizzo e coordinamento:

- dell'azione strategica del Governo connesse al progetto "Casa Italia", che è finalizzato a promuovere la sicurezza del Paese in caso di rischi naturali. Tale progetto sviluppa, ottimizza ed integra gli strumenti destinati alla cura e alla valorizzazione del territorio, delle aree urbane e del patrimonio abitativo;
- dell'operato dei soggetti istituzionali competenti per le attività di ripristino e di ricostruzione di territori colpiti da eventi calamitosi;
- in materia di prevenzione dai disastri, di sviluppo, ottimizzazione e integrazione degli strumenti finalizzati alla valorizzazione del territorio e del patrimonio abitativo, ferme restando le attribuzioni del Dipartimento della protezione civile.

Per l'esercizio delle suddette funzioni, il Ministro si avvale del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 2009.

## **AUTORITÀ TERRITORIALI DI PROTEZIONE CIVILE**

(D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)

I Sindaci metropolitani e i Presidenti delle Regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile, esercitano le funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle medesime attività da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni.

Le autorità territoriali di protezione civile sono responsabili, con riferimento agli ambiti di governo e alle funzioni di competenza e nel rispetto delle vigenti normative in materia:

- del recepimento degli indirizzi nazionali in materia di protezione civile;
- della promozione, dell'attuazione e del coordinamento delle attività di protezione civile esercitate dalle strutture organizzative di propria competenza;

- della destinazione delle risorse finanziarie finalizzate allo svolgimento delle attività di protezione civile, in coerenza con le esigenze di effettività delle funzioni da esercitare;
- dell'articolazione delle strutture organizzative preposte all'esercizio delle funzioni di protezione civile di propria competenza e dell'attribuzione, alle medesime strutture, di personale adeguato;
- della disciplina di procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa delle strutture e degli enti afferenti alle rispettive amministrazioni.

### **PREFETTO**

(D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1)

In caso di emergenze connesse con eventi calamitosi, il Prefetto:

- assume, nell'immediatezza dell'evento in raccordo con il Presidente della giunta regionale e coordinandosi con la struttura regionale di protezione civile, la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l'attuazione del piano provinciale di protezione civile;
- promuove e coordina l'adozione dei provvedimenti necessari per assicurare l'intervento delle strutture dello Stato presenti sul territorio provinciale;
- vigila sull'attuazione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, a livello provinciale;
- adotta tutti i provvedimenti di propria competenza necessari ad assicurare i primi soccorsi a livello provinciale, comunale o di ambito.

### ***MINISTERO DELLA SALUTE***<sup>26</sup>

*Il Ministero della salute svolge attività sanitarie di risposta alle emergenze di difesa civile nucleare - biologico - chimico – radiologico (NBCR) tramite la scorta strategica nazionale antidoti e farmaci e la elaborazione dei piani di difesa civile settore salute.*

---

<sup>26</sup> Le competenze del Ministero della Salute, riportate in corsivo, costituiscono integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con nota prot. n. 4985 del 21 marzo 2023.

# SCHEDA N. 12

## GOVERNO DEL TERRITORIO

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

Tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, il “governo del territorio” può essere definito come l’insieme delle politiche settoriali che disciplinano l’uso del territorio, e comprende i seguenti ambiti materiali:

- **urbanistica ed edilizia;**
- **edilizia sanitaria** (per la parte non incidente sulla tutela della salute) e **edilizia residenziale pubblica** (limitatamente alla programmazione degli insediamenti);
- **lavori pubblici ed espropriazione per pubblica utilità** (solamente per gli aspetti urbanistico-edilizi);
- **programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive** (ivi compresa la **localizzazione delle reti di impianti**).

La sentenza della Corte n. 307 del 7 ottobre 2003 ha in particolare chiarito che, con l’espressione "governo del territorio", vada ricompreso, in linea di principio, **tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività** (tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione). La materia, inoltre, gode di un carattere di trasversalità rispetto ad altre materie, quali le materie dei beni culturali, dell’ordinamento civile e dell’ambiente anch’esse costituzionalmente previste.

Con specifico riferimento alla materia urbanistica, va rilevato che, pur trattandosi di materia oggetto di potestà legislativa concorrente, la legislazione statale antecedente alla riforma del titolo V non appare caratterizzata da una tecnica normativa che proceda per principi fondamentali e si connota, piuttosto, per la presenza di norme di dettaglio caratterizzate da una situazione di cedevolezza. Di conseguenza, al fine di orientare le competenze normative delle Regioni, i principi fondamentali sono desumibili in via interpretativa da tale quadro normativo vigente.

Inoltre, nel corso degli '90, il processo di trasferimento di compiti e funzioni in materia urbanistica dallo Stato alle Regioni ed alle autonomie locali ha vissuto una fase di accelerazione. Infatti, con il decreto legislativo n. 112/1998 sono state rafforzate le prerogative di Province e Comuni, con conseguente riduzione delle competenze regionali, mentre le funzioni statali sono state ridotte ai compiti di identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale, con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, nonché ai rapporti con gli organismi internazionali e l’Unione Europea in materia di politiche urbane e di assetto territoriale. Tutte le altre funzioni amministrative, comprese quelle di pianificazione,

sono devolute a Regioni e Comuni. È stata, inoltre, fissata quale regola generale quella secondo cui la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni e alle Province, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, secondo una formulazione che verrà poi ripresa dalla riforma del titolo V.

Per quanto riguarda, poi, l'edilizia, la Corte Costituzionale ha ricompreso tra i principi fondamentali della trasversale materia del governo del territorio anche le disposizioni del d.P.R. n. 380/2001, recante il testo unico in materia edilizia, che definiscono le categorie di interventi edilizi ammissibili, perché è proprio in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (si vedano, in proposito, Corte cost. 23 novembre 2011, n. 309 e 9 marzo 2016, n. 49).

### **URBANISTICA ED EDILIZIA**

*(Legge 17 agosto 1942, n. 1150; DM 2 aprile 1968, n. 1444; Legge 28 febbraio 1985, n. 47; D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380)*

### **DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

*(adottato previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive, sentito il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Consiglio superiore dei lavori pubblici e l'ENEA): norme per la certificazione energetica degli edifici ed individuazione dei soggetti certificatori.*

### **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**

- Vigilanza sull'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati.
- Vigilanza sui piani regolatori.
- Su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano.
- Approvazione del piano regolatore generale (si tratta di normativa di dettaglio cedevole, ormai superata dalle normative regionali di dettaglio che prevedono l'approvazione regionale del PRG adottato dai comuni).
- Autorizzazione di prove sui materiali.
- Fissazione delle prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata.
- Criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità, da prendere a base per la determinazione delle azioni sismiche e di quant'altro specificato dalle norme tecniche.

### **MINISTERO DELLA SALUTE**

- Definizione dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici.

### **MINISTERO DELLA CULTURA**

- Ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali), le Soprintendenze, organi periferici del Ministero, rilasciano l'autorizzazione alla esecuzione di opere e di lavori di qualsiasi genere sui beni culturali.
- In caso di interventi in aree soggette a vincolo paesaggistico, le Soprintendenze rilasciano parere obbligatorio e vincolante alle Regioni (o al Comune all'uopo delegato) ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al rilascio del permesso di costruire o di altro titolo legittimante l'intervento urbanistico – edilizio.

### **CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI**

- Consulenza al MIT per i progetti e le questioni di interesse urbanistico.

### **EDILIZIA RESIDENZIALE**

*(Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112)*

### **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

- *(previa delibera del CIPE e d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta del MIT)* Predisposizione del Piano nazionale di edilizia abitativa.

### **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**

- Approvazione e promozione della stipula degli accordi di programma.

### **ESPROPRIAZIONI**

*(D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327)*

### **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**

- Ricevuta copia del decreto di esproprio sulle opere di competenza statale.
- Individuazione degli uffici competenti all'aggiornamento degli elenchi degli atti da cui deriva la dichiarazione di pubblica utilità (parte statale).

# SCHEDA N. 13

## PORTI E AEROPORTI CIVILI

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

#### MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Nell'area funzionale porti e demanio, il Ministero si occupa della programmazione, del finanziamento e dello sviluppo della portualità, svolgendo attività di vigilanza e controllo sulle Autorità portuali per quanto riguarda la messa in opera dei programmi infrastrutturali.

Le competenze includono anche le attività e i servizi portuali e il lavoro nei porti. Il Ministero, inoltre, adotta la disciplina generale dei porti e i piani regolatori nell'ambito in cui è direttamente competente.

Nel dettaglio, ai sensi del decreto ministeriale 30 novembre 2021, n. 481, tra i compiti del predetto Ministero rientrano i seguenti:

- supporto all'elaborazione di normative nazionali in materia di porti di interesse statale e relativa pianificazione generale;
- disciplina delle tasse e dei diritti marittimi;
- gestione dei flussi finanziari di competenza diretti alle Autorità di sistema portuale;
- programmazione di settore, valutazione delle proposte di interventi di manutenzione e infrastrutturali dei Provveditorati interregionali per le opere pubbliche ed assegnazione ai medesimi delle risorse finanziarie per la realizzazione dei relativi lavori;
- rilascio tessere di accesso ai porti;
- funzioni amministrative in materia di utilizzazione del demanio marittimo per approvvigionamento fonti di energia;
- attività dominicale relativa al demanio marittimo (consegne, delimitazioni, sdemanializzazioni, ampliamento del demanio marittimo, aggiornamento dei canoni di concessione);
- rapporti con le Regioni sulle competenze trasferite in materia di gestione del demanio marittimo;
- gestione e sviluppo del sistema informativo del demanio marittimo (S.I.D.) e attività correlate al riordino della dividende demaniale.

In ambito aeroportuale, competenze specifiche sono attribuite all'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC) e all'Autorità di regolazione dei trasporti. Tuttavia, il Ministero svolge un ruolo importante nel programmare e pianificare le iniziative del settore.

Tra le principali attività svolte rientrano, secondo il disposto del decreto ministeriale 30 novembre 2021, n. 481:

- programmazione e pianificazione in materia di aeroporti e di sistemi aeroportuali;
- valutazione dei piani di investimento e concertazione sulle opere infrastrutturali, profili ambientali e barriere architettoniche;
- vigilanza sull'applicazione del Programma Nazionale di Sicurezza e del Programma Nazionale di Qualità;
- monitoraggio del processo di liberalizzazione dei servizi aeroportuali;
- indirizzo e vigilanza in materia di sicurezza area ed aeroportuale (*safety e security*);
- vigilanza sul rispetto della normativa tecnica di settore da parte degli Enti vigilati e sulle relative certificazioni;
- demanio aeronautico civile: concessioni aeroportuali;
- attività connessa al passaggio degli aeroporti da militari a civili.

## **AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE**

Il governo dei porti in Italia è disciplinato dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che delinea un modello caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali, affidate alle autorità portuali (il sistema portuale nazionale è costituito da quindici Autorità di sistema portuale) e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, affidate invece a privati.

In questo contesto, l'Autorità di sistema portuale, il cui Presidente è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti della regione interessata, svolge i seguenti compiti:

- indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti. All'autorità di sistema portuale sono altresì conferiti poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro;

- manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, compresa quella per il mantenimento dei fondali;
- affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale;
- coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;
- amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione;
- promozione e coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali.

Inoltre, l'articolo 4, comma 6 del decreto-legge n. 40 del 2010 ha previsto l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del «Fondo per le infrastrutture portuali» destinato a finanziare le opere di infrastrutturazione nei porti di rilevanza nazionale. Tale Fondo è ripartito con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il MEF, previa intesa con la Conferenza permanente Stato - Regioni, per i programmi nazionali di riparto, e con le singole regioni interessate, per finanziamenti specifici riguardanti i singoli porti.

## ENAC

Ai sensi del D.lgs. n. 250 del 1997, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.) svolge, per quanto di interesse in questa sede, i seguenti compiti:

- regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo;
- razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali;
- istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo;
- regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale.

# SCHEDA N. 14

## GRANDI RETI DI TRASPORTO E DI NAVIGAZIONE

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

#### MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

(D.P.C.M. n. 190/2020 - D.P.C.M. n. 115/2021)

Le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono stabilite dal D.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 190 e dal successivo D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 115.

Nella specifica materia, il Dicastero svolge i seguenti compiti:

#### **strade e autostrade:**

- pianificazione, programmazione e gestione della rete nazionale stradale e autostradale;
- predisposizione e sottoscrizione degli atti convenzionali autostradali e valutazione dei relativi piani economico-finanziari;
- vigilanza sulle concessionarie autostradali finalizzata alla verifica dell'adempimento degli obblighi convenzionali;
- approvazione dei programmi di adeguamento e messa in sicurezza delle infrastrutture di viabilità di interesse statale e locale;
- classificazione e declassificazione delle strade di competenza statale ai fini della programmazione, del monitoraggio e della vigilanza sul rispetto delle norme di sicurezza;
- gestione e assegnazione delle risorse relative alle infrastrutture stradali di interesse nazionale e locale;
- regolazione dei servizi stradali e autostradali riferiti agli enti e organismi gestori delle strade e delle autostrade;
- controllo sulla qualità del servizio autostradale anche ai fini dell'aggiornamento annuale delle tariffe dei concessionari autostradali;

#### **trasporto e infrastrutture ferroviarie**

- pianificazione e programmazione del trasporto ferroviario;
- pianificazione e programmazione delle infrastrutture ferroviarie e dell'interoperabilità ferroviaria;
- rilascio, revoca, sospensione e riesame quinquennale delle licenze alle imprese ferroviarie;
- dismissione delle linee ferroviarie;
- vigilanza sulla gestione del patrimonio ferroviario;

## **navigazione**

- indirizzo, programmazione e regolazione in materia di navigazione e trasporto marittimo;
- vigilanza sulle Autorità di sistema portuale e sulle attività nei porti; infrastrutture portuali;
- amministrazione del demanio marittimo e programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto;
- procedimenti in materia di infrastrutture strategiche.

## **AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DELLE FERROVIE E DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI E AUTOSTRADALI (ANSFISA) (D.L. n. 109/2018)**

Il decreto-legge n. 109 del 2018 ha istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Agencia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA), con il compito di promuovere e assicurare la vigilanza sulle condizioni di sicurezza del sistema ferroviario nazionale e delle infrastrutture stradali e autostradali.

### **ANSFISA:**

- svolge ispezioni e verifiche in merito all'attività di manutenzione delle infrastrutture svolta dai gestori;
- stabilisce, con proprio provvedimento, modalità, contenuti e documenti costituenti la valutazione di impatto sulla sicurezza stradale per i progetti di infrastruttura;
- cura la tenuta dell'elenco dei soggetti che possono effettuare i controlli della sicurezza stradale, nonché la relativa attività di formazione;
- provvede alla classificazione dei tratti ad elevata concentrazione di incidenti nonché alla classificazione della sicurezza stradale a livello di rete, anche al fine di definire, con proprio provvedimento, criteri e modalità per l'applicazione delle misure di sicurezza previste dal medesimo decreto;
- effettua le ispezioni di sicurezza stradale periodiche, in attuazione del programma annuale di attività di vigilanza diretta sulle condizioni di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali e comunque ogni qual volta ne ravvisi l'opportunità, anche sulla base delle segnalazioni effettuate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili o di altre pubbliche amministrazioni,
- adotta le misure di sicurezza temporanee da applicare ai tratti di rete stradale interessati da lavori stradali, fissando le modalità di svolgimento delle ispezioni;
- propone al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili l'aggiornamento delle tariffe da porre a carico degli enti gestori non pubblici, da destinare all'Agencia per lo svolgimento delle attività di controllo, valutazione e ispezione;

- adotta, entro il 31 dicembre di ciascun anno, il programma delle attività di vigilanza diretta sulle condizioni di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali da espletarsi nel corso dell'anno successivo.

**AGENZIA PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI E AUTOSTRADALI**  
(D.L. n. 98/2011)

Istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che esercita sulla stessa il potere di indirizzo, di vigilanza e di controllo, l'ANAS S.p.A. svolge i seguenti compiti e attività:

- quale amministrazione concedente:
  - selezione dei concessionari autostradali e relativa aggiudicazione;
  - vigilanza e controllo sui concessionari autostradali;
  - si avvale, nell'espletamento delle proprie funzioni, delle società miste regionali Autostrade del Lazio s.p.a., Autostrade del Molise s.p.a., Concessioni Autostradali Lombarde s.p.a. e Concessioni Autostradali Piemontesi s.p.a., relativamente alle infrastrutture autostradali, assentite o da assentire in concessione, di rilevanza regionale;
  - approvazione dei progetti relativi ai lavori inerenti alla rete autostradale di interesse nazionale;
- proposta di programmazione del progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica;
- proposta in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali secondo i criteri stabiliti dalla competente Autorità di regolazione, alla quale è demandata la loro successiva approvazione;
- vigilanza sull'attuazione, da parte dei concessionari, delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali.

**MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY**

Ai sensi del D.lgs. n. 300 del 1999, il Ministero delle imprese e del made in Italy:

- provvede all'individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e del gas naturale e alla definizione degli indirizzi per la loro gestione.

# SCHEDA N. 15

## ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

#### **MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY** (D.lgs. n. 259/2003)

Ai sensi del D.P.C.M. n. 149 del 2021 recante *Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy svolge, nell'ambito dell'area comunicazione, le seguenti funzioni:

- elaborazione di studi sulle prospettive di evoluzione di reti e servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali, partecipazione all'attività in ambito europeo e internazionale, nonché cura delle attività preordinate al recepimento della normativa europea;
- predisposizione della disciplina per la regolamentazione dei settori delle comunicazioni elettroniche e della radiodiffusione;
- rilascio di licenze e autorizzazioni postali e determinazione dei relativi contributi;
- rilascio dei titoli abilitativi per l'espletamento di reti e servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione sonora e televisiva e delle licenze ed autorizzazioni postali, e tenuta del registro degli operatori;
- assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e dei diritti d'uso delle numerazioni;
- assegnazione dei diritti di uso dei numeri per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico individuati;
- determinazione e acquisizione al bilancio dello Stato di canoni, diritti amministrativi e contributi inerenti all'espletamento di reti e servizi di comunicazione elettronica e radiodiffusione e l'utilizzo delle frequenze;
- gestione degli interventi di incentivazione a sostegno dell'emittenza televisiva locale e dell'emittenza radiofonica locale;
- vigilanza sull'assolvimento degli obblighi derivanti dai titoli abilitativi in materia di servizi di comunicazione elettronica;
- verifica delle condizioni delle autorizzazioni generali inerenti alla sicurezza e all'integrità delle reti di comunicazione elettronica ad uso pubblico;
- stipula e gestione del contratto di servizio con la società concessionaria per il servizio pubblico di radiodiffusione, vigilanza sull'assolvimento degli

obblighi derivanti dai titoli abilitativi e dal contratto di servizio con la società concessionaria per il servizio pubblico di radiodiffusione;

- gestione di programmi e risorse finanziarie per gli interventi infrastrutturali per la banda ultra larga e le sue forme evolutive e per i progetti relativi all'applicazione di tecnologie emergenti collegate allo sviluppo di reti e servizi di nuova generazione;

Ulteriori attribuzioni si rinvencono nel D.lgs. n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche). In particolare, ai sensi del citato Codice, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy:

- predispone e adotta lo schema del Piano nazionale di ripartizione delle frequenze;
- effettua il coordinamento internazionale al fine di definire le frequenze pianificabili e assegnabili in Italia;
- effettua l'assegnazione delle frequenze e il rilascio dei diritti di uso, e vigila sulla loro utilizzazione;
- assegna le risorse di numerazione e il rilascio dei diritti di uso;
- definisce il perimetro del servizio universale e gestisce il relativo fondo di compensazione degli oneri;
- congiuntamente all'Autorità, vigila sulla effettiva erogazione e disponibilità del servizio universale;
- effettua la mappatura geografica delle informazioni di previsione sulle installazioni di rete;
- riceve le notifiche di inizio attività ai fini del conseguimento delle autorizzazioni generali, disponendo, in mancanza dei presupposti e dei requisiti richiesti, il divieto di prosecuzione dell'attività;
- vigila sull'osservanza degli obblighi derivanti dal regime di autorizzazione generale per l'offerta al pubblico di reti e servizi di comunicazione elettronica ed irroga le sanzioni di cui al presente decreto.

## **AGENZIA PER LA CYBERSICUREZZA NAZIONALE**

L'Agenzia:

- svolge compiti relativi alla sicurezza delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico nonché alla protezione dalle minacce informatiche delle comunicazioni elettroniche;
- stipula protocolli d'intesa, convenzioni ed accordi in materia di cybersicurezza.

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE**

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per la trasformazione digitale assicura:

- la definizione degli indirizzi strategici in materia di open government e di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico;
- la collaborazione con le autorità competenti in materia di sicurezza cibernetica.

# SCHEDA N. 16

## PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

#### MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA (D.L. 22/2021)

Il D.L. 22/2021 ha previsto il trasferimento di competenze in materia di politica energetica dal Ministero dello sviluppo economico (MiSE) al MiTE, ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con il passaggio di due Direzioni competenti in materia.

In particolare, il Dipartimento energia (DiE) esercita le competenze in materia di:

- i) infrastrutture e sicurezza dei sistemi energetici e geominerari;
- ii) approvvigionamento, efficienza e competitività energetica;
- iii) promozione delle energie rinnovabili e gestione degli incentivi energia.

*Il Dipartimento esercita, inoltre, le competenze in materia di: mercati energetici; efficienza energetica e energie rinnovabili; gestione dei rifiuti nucleari; carburanti e mobilità sostenibile; rilascio e gestione titoli minerari; programmi di incentivazione anche a finanziamento europeo in materia di energie rinnovabili; analisi, programmazione e studi di settore energetico e di geo risorse; sicurezza degli approvvigionamenti; regolamentazione delle infrastrutture energetiche; normativa tecnica nel settore energetico; servizi minerari per gli idrocarburi e le geo risorse; programmi e misure di ricerca e di sviluppo e promozione di nuove tecnologie per la transizione energetica.*

*Il Dipartimento coordina, inoltre, le azioni per il monitoraggio, il controllo e la gestione delle situazioni di crisi ed emergenza energetica<sup>27</sup>.*

La Direzione generale infrastrutture e sicurezza (IS), quale ufficio di livello dirigenziale dello DIE, svolge le funzioni di competenza del Ministero nei seguenti ambiti:

<sup>27</sup> Si dà evidenza in corsivo delle integrazioni trasmesse dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica con nota prot. n. 7689 del 5 aprile 2023.

- a) definizione e attuazione del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC), in coordinamento con la Direzione generale competitività ed efficienza energetica (CEE) e con la Direzione generale incentivi energia (IE), relativamente alla sicurezza di approvvigionamento e dei sistemi energetici nazionali, definizione di priorità, linee guida e programmi di sviluppo minerario nazionale;
- b) autorizzazione, regolamentazione e interventi di sviluppo delle reti energetiche di trasmissione, trasporto e distribuzione dell'energia; elaborazione dei piani decennali di sviluppo delle reti, integrazione sistemi energetici; rilascio delle concessioni di trasmissione e distribuzione e delle autorizzazioni per impianti di produzione di energia, anche rinnovabile, di competenza statale;
- c) sicurezza degli approvvigionamenti; protezione delle infrastrutture di approvvigionamento dall'estero di energia e delle infrastrutture critiche da minacce fisiche e cibernetiche; supporto alla Direzione generale innovazione tecnologica e comunicazione (ITC) del Dipartimento amministrazione generale, pianificazione e patrimonio naturale (DiAG);
- d) determinazioni e vigilanza in materia di scorte energetiche strategiche, predisposizione dei piani sicurezza energetici con altri Stati membri; elaborazione dei piani di emergenza e di provvedimenti in caso di crisi del sistema energetico;
- e) autorizzazione degli stoccaggi di gas metano, idrogeno e CO<sub>2</sub> nel sottosuolo e dei sistemi di accumulo dell'energia;
- f) impianti strategici di lavorazione e depositi, logistica primaria dei prodotti petroliferi, dei carburanti alternativi e del gas naturale liquefatto (GNL);
- g) rapporti, nelle materie assegnate alla direzione, con le associazioni e le imprese, i concessionari di servizio pubblico, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché con gli enti europei di settore, per questi ultimi dandone informazione alla AEI;
- h) elaborazione di indirizzi, direttive e rapporti con l'Acquirente unico s.p.a. per le materie di competenza;
- i) promozione, nelle materie di competenza della Direzione, di intese e accordi con le amministrazioni statali e territoriali per assicurare l'esercizio omogeneo delle funzioni amministrative nei livelli essenziali delle forniture;
- l) statistiche, cartografie, analisi e previsioni sul settore energetico e minerario;
- m) collaborazione con la Direzione generale attività europea ed internazionale AEI nella partecipazione alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'UE; attuazione della normativa europea sul piano interno nelle materie di competenza; cura dei rapporti con gli organismi internazionali nelle materie di competenza;
- n) elaborazione di accordi bilaterali e multilaterali nel settore dell'energia e della sicurezza in coordinamento con la Direzione generale competitività ed efficienza energetica - CEE;
- o) definizione di priorità, linee guida e programmi di sviluppo di nuove tecnologie sostenibili nel settore minerario e per l'utilizzo e il riciclo delle materie prime;
- p) funzioni e compiti di Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse;

- q) normativa tecnica per gli impianti di produzione, trasporto e stoccaggio degli idrocarburi e per la sicurezza mineraria;
  - r) servizi tecnici di geomonitoraggio, di analisi e di sperimentazione;
  - s) rilascio titoli minerari per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi;
  - t) funzioni e compiti di ufficio unico per gli espropri in materia di energia;
  - u) adempimenti ed elaborazione dati connessi ai versamenti delle aliquote di prodotto e accordi con le regioni per l'utilizzazione delle royalties a favore dei territori;
  - v) supporto tecnico, per quanto di competenza, alle decisioni in materia di poteri speciali sugli assetti societari, nonché per le attività di rilevanza strategica.
- Presso la direzione generale operano, in qualità di organo tecnico consultivo, il Comitato di emergenza e monitoraggio del sistema del gas, il Comitato per l'emergenza petrolifera e la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie.

*La Direzione generale competitività ed efficienza energetica (CEE) svolge le funzioni di competenza del Ministero nei seguenti ambiti:*

- *definizione, attuazione e monitoraggio del Piano nazionale integrato energia e clima in coordinamento con la IS, definizione della tempistica attuativa per le misure di decarbonizzazione, inclusa la programmazione del phase out della produzione di energia elettrica dal carbone; programmi, sviluppo dei piani per la riduzione delle emissioni di gas con effetto serra;*
- *promozione dell'efficienza energetica in tutti i settori di impiego e definizione di sistemi di qualificazione e normazione tecnica finalizzati all'uso efficiente dell'energia; definizione di piani, strumenti e programmi di incentivazione, anche a finanziamento europeo, per il risparmio e l'efficienza energetica; attività in materia di etichettatura energetica;*
- *definizione di piani e strumenti di promozione dello sviluppo delle fonti rinnovabili di energia; sviluppo dei sistemi energetici distribuiti e dell'autoproduzione e della partecipazione attiva della domanda al mercato;*
- *sviluppo di programmi sulla mobilità sostenibile, in raccordo con la IE; promozione della mobilità elettrica e di carburanti alternativi; sviluppo dell'uso del gas naturale liquefatto (GNL) nei trasporti marittimi e terrestri pesanti; razionalizzazione e adeguamento della rete di distribuzione carburanti alle esigenze della mobilità sostenibile;*
- *promozione dell'impiego di biometano, idrogeno e altri gas rinnovabili;*
- *elaborazione di indirizzi e direttive per l'organizzazione e il funzionamento dei mercati elettrico e del gas, promozione della concorrenza e promozione del mercato interno dell'energia elettrica e del gas e del mercato dei prodotti petroliferi;*
- *monitoraggio prezzi all'ingrosso e sul mercato retail, sviluppo della concorrenza dei mercati energetici anche ai fini della competitività dei settori industriali; strumenti di tutela dei consumatori e di contrasto alla povertà energetica;*

- *analisi, monitoraggio e studi di settore; relazioni con organizzazioni, istituti ed enti di ricerca operanti nei settori di competenza; promozione e gestione di accordi con i medesimi soggetti;*
- *rapporti, nelle materie assegnate alla direzione, con le associazioni, le imprese, i concessionari di servizio pubblico, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché' con gli enti europei di settore, per questi ultimi dandone informazione alla Direzione Attività Europea ed internazionale (AEI) del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica;*
- *elaborazione di indirizzi, direttive e rapporti, nelle materie di competenza della Direzione, con le società: Gestore dei mercati energetici - GME s.p.a., Gestore dei servizi elettrici - GSE s.p.a., Acquirente unico s.p.a., Società gestione impianti nucleari - SO.G.I.N. s.p.a. limitatamente alle attività di decommissioning;*
- *gestione e trasporto dei materiali radioattivi, indirizzi e monitoraggio sul programma di smantellamento degli impianti nucleari dismessi e deposito nazionale dei rifiuti nucleari; individuazione, in raccordo con le amministrazioni competenti e in collaborazione con la Direzione generale economia circolare, di misure per la corretta gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito derivanti dalla passata stagione di produzione di energia elettrica da fonte nucleare, in attuazione del relativo Programma Nazionale ;*
- *promozione e gestione, in raccordo con la IS, di accordi e di intese per la partecipazione a progetti di cooperazione e di ricerca europei e internazionali finalizzati alla sicurezza, alla salvaguardia e alla non proliferazione nucleare e allo sviluppo tecnologico;*
- *promozione, nelle materie di competenza della direzione, di intese e accordi con le amministrazioni statali, le regioni e le amministrazioni locali per assicurare su tutto il territorio nazionale l'esercizio omogeneo delle funzioni amministrative negli ambiti di mercato, la semplificazione amministrativa e l'omogeneità nei livelli essenziali delle forniture;*
- *relazioni con le organizzazioni europee ed internazionali e con le amministrazioni di altri Stati nei settori di attività della direzione in coordinamento con la IS ed in raccordo con la AEI; predisposizione di norme e atti regolamentari per il recepimento e l'attuazione delle normative europee nelle materie di competenza; supporto all'Ufficio legislativo e alla AEI nelle attività relative alle procedure d'infrazione e alle fasi di precontenzioso curando le attività istruttorie nelle materie di competenza.*

*Presso la direzione generale operano il Comitato tecnico per la ristrutturazione della rete di distribuzione di carburanti di cui all'articolo 1, comma 100, della legge 4 agosto 2017, n. 124, e il Comitato tecnico consultivo biocarburanti costituito ai sensi dell'articolo 33, comma 5-sexies, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.*

*La Direzione generale incentivi energia (IE) svolge le funzioni di competenza del Ministero nei seguenti ambiti:*

- gestione di progetti nazionali di finanziamento per la riduzione della «intensità di carbonio» nei diversi settori economici, con particolare riferimento alla produzione e consumo di energia e ai trasporti;
- gestione di interventi e strumenti di incentivazione idonei a governare gli effetti dei cambiamenti climatici sul piano della mitigazione e dell'adattamento, connessi al settore energetico;
- gestione di misure di incentivo per l'efficienza energetica a finanziamento statale e del Fondo nazionale per l'efficienza energetica;
- gestione delle misure di agevolazione nel settore energetico previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);
- gestione di incentivi per la riduzione della CO2 e dell'inquinamento atmosferico in ambito urbano per la mobilità sostenibile e mobility manager;
- collaborazione con la AEI nella partecipazione alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'UE; attuazione della normativa europea sul piano interno nelle materie di competenza; cura dei rapporti con gli organismi internazionali nelle materie di competenza, dando informativa alla AEI; supporto all'Ufficio legislativo e alla AEI nelle attività relative alle procedure d'infrazione e alle fasi di precontenzioso curando le attività istruttorie nelle materie di competenza;
- attività inerenti alla programmazione negoziata e all'attuazione di misure previste nell'ambito di accordi di programma quadro in materia di energia;
- esercizio delle funzioni di autorità di gestione dei programmi operativi nazionali, finanziati con il contributo dei fondi strutturali e di investimento europei e nella titolarità del Ministero, in materia di energia;
- gestione delle misure di finanziamento per lo sviluppo di nuove tecnologie energetiche sostenibili e per la ricerca nel settore energetico;
- gestione dei rapporti ed elaborazione di indirizzi, direttive e rapporti con l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA; cura delle relazioni con il Gestore dei servizi elettrici - GSE s.p.a. per gli aspetti connessi alla gestione di misure di incentivazione di competenza della direzione;
- elaborazione e monitoraggio del Piano per la ricerca di sistema del settore elettrico e indirizzi ai soggetti attuatori; partecipazione a programmi europei e internazionali di ricerca e di sviluppo e promozione, anche all'estero, di nuove tecnologie per la transizione energetica;
- attività finalizzate alle verifiche del rispetto della disciplina in materia di aiuti di Stato e supporto alle direzioni generali del Dipartimento per le attività di notifica di misure specifiche;
- attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi in materia; analisi comparate e proposte per l'ottimizzazione degli strumenti di incentivazione in materia di energia e transizione energetica;

○ *organizzazione di piani di controlli e ispezioni sulla realizzazione dei programmi e delle misure oggetto di incentivazione, anche avvalendosi del Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei carabinieri*<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Si dà nuovamente evidenza in corsivo delle integrazioni trasmesse dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica con la medesima nota prot. n. 7689 del 5 aprile 2023.

# SCHEDA N. 17

## PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

#### MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI<sup>29</sup>

(D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 140)

Ai sensi del D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 140, concernente modifiche al Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di cui al D.P.R. n. 57 del 2017, il Ministero del lavoro:

- vigila, indirizza e coordina l'attività degli enti pubblici previdenziali e assicurativi pubblici e privati;
- vigila sotto il profilo giuridico-amministrativo ed economico-finanziario sugli enti previdenziali e assicurativi pubblici;
- verifica i piani di impiego delle disponibilità finanziarie degli enti di previdenza obbligatoria, ai fini del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica;
- cura l'inquadramento previdenziale, delle imprese con attività plurime, nei settori economici di riferimento in I.N.P.S.;
- cura i profili applicativi delle agevolazioni contributive, delle cosiddette prestazioni temporanee e delle connesse contribuzioni;
- gestisce i trasferimenti delle risorse finanziarie agli enti previdenziali e assicurativi pubblici;

---

<sup>29</sup> Con email prot. n. 5204 del 23 marzo 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali -INPS - DC Entrate ha rappresentato quanto segue: “Con riferimento all’oggetto, la competenza specifica richiamata ... (inquadramento previdenziale, delle imprese con attività plurime, nei settori economici di riferimento in Inps) ha un riflesso immediato sulla determinazione della misura dell’obbligo contributivo.

*La materia rientra pacificamente nell’alveo della materia di cui all’art. 117 comma 2 lettera o) - Previdenza sociale - e non può che restare di competenza statale.*

*Non è configurabile un’applicazione differenziata dei criteri di inquadramento aziendale, sia perché l’operatività delle aziende non è confinata a livello regionale e sia perché potrebbe costituire una fonte distorsiva della concorrenza in tema di costo del lavoro.*

*Analogo ragionamento va fatto per la competenza del Ministero in materia di applicazione di agevolazioni contributive e di contribuzione relativa alle prestazioni temporanee”.*

- vigila sull'attuazione delle disposizioni relative ai regimi previdenziali pubblici e privati, provvedendo ad analizzarne l'impatto sul complessivo sistema di sicurezza sociale;
- cura le procedure di nomina degli organi degli enti previdenziali e assicurativi pubblici, degli enti di previdenza obbligatoria di diritto privato, di COVIP e di Fondinps e adotta, nel rispetto della normativa vigente, i provvedimenti amministrativi surrogatori;
- coordina, analizza e verifica l'applicazione della normativa previdenziale inerente all'assicurazione generale obbligatoria, le forme assicurative e le diverse gestioni pensionistiche costituite presso l'I.N.P.S.;
- esercita l'alta vigilanza e l'indirizzo sulle forme pensionistiche complementari, in collaborazione con la COVIP, nonché, per gli ambiti di competenza del Ministero, provvede allo scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo;
- svolge sugli enti privati di previdenza obbligatoria:
  - la vigilanza, l'indirizzo e il coordinamento per l'applicazione della normativa previdenziale e assistenziale;
  - la vigilanza giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria, d'intesa con la COVIP;
  - l'esame e la verifica dei relativi piani di impiego delle disponibilità finanziarie e l'approvazione delle relative delibere;
  - l'esame degli statuti e dei regolamenti: previdenziali, assistenziali, elettorali, di amministrazione e di contabilità nonché l'approvazione delle relative delibere;
  - l'analisi dei bilanci tecnici per la verifica della sostenibilità delle gestioni e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali;
  - il controllo sull'attività di investimento delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio, in collaborazione con la COVIP;
- vigila sull'ordinamento e sulla gestione finanziario-contabile degli istituti di patronato e di assistenza sociale<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Con e-mail prot. n. 4428 del 10 marzo 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha rappresentato quanto segue:

*“ai sensi dell’art. 8, lettera i, del DPR 57/2017 recante Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Direzione generale per le politiche previdenziali “esercita l’alta vigilanza e l’indirizzo sulle forme pensionistiche complementari, in collaborazione con la COVIP, nonché, per gli ambiti di competenza del Ministero, provvede, allo scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo”.*

*Il Ministero del lavoro esercita, dunque, una funzione di vigilanza “alta”, mentre l’attività quotidiana di controllo è in carico alla COVIP, in materia di legislazione concorrente. La previdenza integrativa è disciplinata a livello nazionale dal d. lgs. n. 252/2005 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari). In proposito, salvo eventuali approfondimenti, la natura della materia, che non rientra nella sfera di cui all’art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, fa ritenere che non si ponga un tema di individuazione di un livello essenziale. (Quanto all’estensione delle eventuali competenze regionali in materia, si segnala il caso del Trentino-Alto Adige e dell’istituzione del fondo pensioni regionale (Laborfonds), sulla base della legge regionale del*

---

*Trentino-Alto Adige 27/02/1997, n. 3. È tuttavia pacifico che detto Fondo pensione è sottoposto alla vigilanza COVIP e risponde pienamente alla normativa nazionale).*

*Peraltro, la materia della previdenza complementare è oggetto anche di normativa europea (cfr. in proposito D. Lgs. 114/2022 che ha introdotto i nuovi strumenti di risparmio previdenziale PEPP in applicazione della normativa comunitaria). In ogni caso, il già richiamato d.lgs. n. 252/2005 già prevede, all'articolo 3, comma 1, lettere d), che possono istituire fondi pensione "le regioni, le quali disciplinano il funzionamento di tali forme pensionistiche complementari con legge regionale nel rispetto della normativa nazionale in materia". Dunque, la competenza concorrente in materia di previdenza complementare appare ambito nel quale, una volta assicurato il rispetto della normativa e delle competenze di vigilanza nazionali, l'autonomia regionale può già dispiegarsi con una notevole autonomia".*

# SCHEDA N. 18

## COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

#### **DISCIPLINA STATALE**

- Legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Delinea il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrandolo sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale.

A tali fini, prevede l'adozione di decreti legislativi per il coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.

Con riguardo alle Regioni, in particolare, rilevano le deleghe di cui agli art. 7, 8 e 9, che definiscono il complesso unitario dei criteri in base ai quali il legislatore delegato deve disciplinare l'assetto della finanza delle regioni a statuto ordinario.

L'articolo 7 riguarda le entrate, e quindi la natura e la misura delle risorse da attribuire; l'articolo 8 concerne le spese, e per queste il rapporto che intercorre fra il finanziamento delle funzioni esercitate e il livello delle spese che esse determinano; l'articolo 9 attiene alla perequazione, ovvero sia il finanziamento delle funzioni con trasferimenti aggiuntivi in favore delle regioni che dispongono di minori capacità fiscali per abitante.

- D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Attua le deleghe di cui agli artt. 7, 8 e 9 della legge n. 42 del 2009.

In particolare, disciplina l'autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali; definisce la classificazione delle spese delle medesime Regioni e le rispettive fonti di finanziamento; prevede l'istituzione di un fondo perequativo per garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese per i LEP.

Disciplina altresì l'autonomia tributaria delle Province comprese nel territorio delle Regioni a statuto ordinario e, in particolare, le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle province, la soppressione dei trasferimenti statali e regionali in loro favore, e prevede l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio.

- D. Lgs. 14/03/2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale).

In attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009, dispone l'attribuzione ai comuni del gettito di numerosi tributi erariali e di una compartecipazione all'IVA, istituisce una cedolare secca sugli affitti degli immobili ad uso abitativo e prevede, a regime, un nuovo assetto tra le competenze dello Stato e degli enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione)

Ai sensi del sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, reca le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto previsto dall'articolo 97, primo comma, della Costituzione.

Disciplina l'equilibrio del bilancio dello Stato e i contenuti della legge di bilancio, e istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio.

Reca altresì le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, in attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, stabilendo in particolare che i bilanci di regioni, comuni, province, città metropolitane e province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali (come previsto dal TUEL per gli enti locali);

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti.

## **MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448

- Art. 41 (Finanza degli enti territoriali)

- Il MEF coordina l'accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni, raccogliendo i dati finanziari comunicati a tal riguardo, al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica;

In particolare

**II DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO,  
anche per quanto previsto dal Regolamento di organizzazione del MEF:**

- controlla e vigila in materia di gestioni finanziarie pubbliche, anche attraverso l'Ispettorato generale dei servizi ispettivi di finanza pubblica;
- svolge monitoraggio, analisi e valutazione dei risultati finanziari, economici e patrimoniali di enti ed organismi pubblici, anche ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica;
- effettua il monitoraggio dei vincoli di finanza pubblica e di tesoreria delle pubbliche amministrazioni
- coordina il tavolo tecnico previsto dall'intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni per la verifica degli adempimenti a carico delle Regioni per la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica gravanti sulle Regioni medesime;
- monitora le intese regionali di disciplina delle operazioni di investimento realizzate attraverso indebitamento, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, per mezzo dell'apposito Osservatorio previsto dalla medesima legge e disciplinato dal D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21.

***MINISTRO DELL'INTERNO<sup>31</sup>***

*Le attribuzioni del Ministero dell'interno nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale si esplicano sul terreno della finanza locale.*

*Più specificamente, il Ministero cura:*

- *i piani di riparto del FSC;*
- *l'attività istituzionale in sede di conferenza Stato-città ed autonomie locali in vista del raggiungimento delle prescritte intese;*
- *l'erogazione delle risorse agli enti locali beneficiari relativamente al federalismo fiscale*

---

<sup>31</sup> Le competenze in materia del Ministero dell'Interno corrispondono alle integrazioni pervenute dal medesimo Dicastero con nota prot. n. 23456 del 22 marzo 2023.

# SCHEDA N. 19

## VALORIZZAZIONE BENI CULTURALI E AMBIENTALI<sup>32</sup>

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

#### Principali fonti normative statali di riferimento

- D.P.C.M. 02/12/2019, n. 169 “Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell’Organismo indipendente di valutazione della performance” e successive modificazioni.
- Legge 20 febbraio 2006, n. 77 "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella "lista del patrimonio mondiale", posti sotto la tutela dell'UNESCO"
- Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” e successive modificazioni.

#### MINISTERO DELLA CULTURA

- esercita le funzioni di valorizzazione del patrimonio culturale, in raccordo con le Regioni e con gli altri enti territoriali competenti (intesa), anche mediante la costituzione di appositi soggetti giuridici preposti ai piani di valorizzazione (art. 112 del D. Lgs. 42/2004)
- elabora, congiuntamente alle Regioni, i piani paesaggistici, per le finalità di tutela e valorizzazione del paesaggio ai sensi degli artt. 131 ss. D. Lgs. 42/2004.

#### Ai sensi dell’art. 15 del DPCM 169/2019:

- promuove (mediante la Direzione Educazione, ricerca e istituti culturali) iniziative formative e di ricerca in materia di beni e attività culturali, anche attraverso la collaborazione con enti pubblici e privati, con istituzioni di ricerca europee e internazionali;
- predispone ogni anno, su parere del Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici, un Piano nazionale per l'Educazione al patrimonio culturale che è

<sup>32</sup> Con nota prot. n. 8992 del 6 aprile 2023, il Ministero della cultura ha rappresentato l’estraneità alla materia di cui alla presente scheda delle funzioni relative alla tutela dei beni culturali nonché delle funzioni concernenti gli ambiti dello spettacolo, del cinema e del diritto d’autore, che pertanto non figurano nel testo.

attuato anche mediante apposite convenzioni con Regioni, enti locali, università ed enti senza scopo di lucro che operano nei settori di competenza del Ministero;

- coordina l'attività delle scuole di archivistica istituite presso gli Archivi di Stato;
- cura la tenuta e l'aggiornamento degli elenchi per la professionalità di restauratore, nonché degli elenchi dei soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o di dottorato di ricerca in archeologia di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
- redige e cura l'aggiornamento di appositi elenchi degli ispettori onorari;
- esercita le funzioni di indirizzo e di vigilanza sulla Scuola dei beni e delle attività culturali;
- esercita la vigilanza sull'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale - Digital Library, sull'Istituto centrale per il restauro, sull'Opificio delle pietre dure, sull'Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro e sull'Istituto centrale per la grafica.

Ai sensi dell'art. 16 del DPCM 169/2019:

- esercita i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo sulle attività esercitate dalle Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio;
- elabora inventariazione e catalogazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, storici, artistici e demoetnoantropologici;
- autorizza il prestito di beni culturali per mostre o esposizioni e l'uscita temporanea per manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale;
- affida in concessione a soggetti pubblici o privati l'esecuzione di ricerche archeologiche o di opere dirette al ritrovamento di beni culturali;
- adotta i provvedimenti in materia di premi di rinvenimento nei casi previsti dal Codice;
- irroga le sanzioni ripristinatorie e pecuniarie previste dal Codice dei beni, secondo le modalità ivi definite, per la violazione delle disposizioni in materia di beni archeologici, architettonici, paesaggistici, storici, artistici e demoetnoantropologici,
- adotta i provvedimenti in materia di acquisizioni coattive di beni culturali nei settori di competenza a titolo di prelazione, di acquisto all'esportazione o di espropriazione, nonché di circolazione di cose e beni culturali in ambito internazionale;
- esprime le determinazioni dell'amministrazione in sede di conferenza di servizi o nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica per interventi di carattere intersettoriale, di dimensione sovraregionale;
- esprime il parere sulla proposta della Commissione regionale per il patrimonio culturale competente, ai fini della stipula, da parte del Ministro, delle intese previste dal Codice dei beni culturali;

- predispone i piani paesaggistici per i beni paesaggistici di interesse sovraregionale;
- promuove la valorizzazione del paesaggio, con particolare riguardo alle aree gravemente compromesse o degradate;
- esercita le funzioni di indirizzo e di vigilanza su ogni soggetto giuridico costituito con la partecipazione del Ministero per finalità attinenti agli ambiti di competenza in materia di Archeologia, belle arti e paesaggio;
- esercita le funzioni di indirizzo e di vigilanza su: la Scuola archeologica italiana in Atene; la Soprintendenza speciale archeologia, belle arti e paesaggio di Roma; la Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo; l'Istituto centrale per l'archeologia e sull'Istituto centrale per il patrimonio immateriale.

#### Ai sensi dell'art. 17 del DPCM 169/2019:

- Assicura (mediante la Direzione generale Sicurezza del patrimonio culturale) il coordinamento, l'attuazione e il monitoraggio di tutte le iniziative in materia di prevenzione dei rischi e sicurezza del patrimonio culturale e di coordinamento degli interventi conseguenti ad emergenze nazionali ed internazionali, anche in collaborazione con le altre amministrazioni competenti (Protezione civile, Comando Carabinieri).

#### Ai sensi dell'art. 18 del DPCM 169/2019:

- cura (mediante la Direzione generale Musei) le collezioni dei musei e dei luoghi della cultura statali, con riferimento alle politiche di acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione;
- sovrintende al sistema museale nazionale e coordina le direzioni regionali Musei;
- assicura il supporto per la predisposizione e l'aggiornamento periodico dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione ai sensi dell'articolo 114 del Codice;
- verifica il rispetto da parte dei musei statali delle linee guida per la gestione dei musei, in conformità con gli standard elaborati dall'International Council of Museums (ICOM);
- assicura, tramite gli uffici periferici del Ministero, che le attività di valorizzazione siano compatibili con le esigenze della tutela, secondo i principi di cui all'articolo 6 e i criteri di cui all'articolo 116 del Codice;
- promuove, anche tramite convenzione con Regioni, enti locali e altri soggetti pubblici e privati, la costituzione di reti museali per la gestione integrata e il coordinamento dell'attività dei musei e dei luoghi della cultura nell'ambito dello stesso territorio;
- promuove l'erogazione di elargizioni liberali da parte dei privati a sostegno della cultura, anche attraverso apposite convenzioni con gli istituti e i luoghi della cultura e gli enti locali;

- esercita la vigilanza sui musei e sui parchi archeologici dotati di autonomia speciale.

Ai sensi dell'art. 19 del DPCM 169/2019:

- esercita, mediante la Direzione generale Archivi, i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità, avocazione e sostituzione in riferimento all'attività esercitata dagli Archivi di Stato e dalle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche;
- esercita la vigilanza sull'Archivio centrale dello Stato, dotato di autonomia speciale.

Ai sensi dell'art. 20 del DPCM 169/2019:

- svolge le funzioni di indirizzo e di vigilanza sulla Biblioteca Nazionale Centrale di Roma, sulla Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze e sul Centro per il libro e la lettura.

Ai sensi dell'art. 21 del DPCM 169/2019:

- svolge, mediante la Direzione generale Creatività contemporanea, le funzioni e i compiti relativi alla promozione e al sostegno dell'arte e dell'architettura contemporanee, inclusa la fotografia e la video-arte, delle arti applicate, compresi il *design* e la moda, e della qualità architettonica ed urbanistica. La Direzione sostiene altresì le imprese culturali e creative e promuove interventi di rigenerazione urbana.

## **CONSIGLIO SUPERIORE BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI**

(art. 27 D.P.C.M. 169/2019)

Organo consultivo del Ministero a carattere tecnico-scientifico in materia di beni culturali e paesaggistici che esprime pareri:

- a. obbligatoriamente, sui programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e sui relativi piani di spesa annuali e pluriennali, predisposti dall'amministrazione;
- b. obbligatoriamente, sugli schemi di accordi internazionali in materia di beni culturali;
- c. sui piani strategici di sviluppo culturale e sui programmi di valorizzazione dei beni culturali, nonché sul Piano strategico «Grandi Progetti Beni culturali» e sul Piano nazionale per l'Educazione al patrimonio culturale predisposto dalla Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali;
- d. sui piani paesaggistici elaborati congiuntamente con le Regioni;

- e. sugli schemi di atti normativi e amministrativi generali afferenti la materia dei beni culturali e paesaggistici e l'organizzazione del Ministero;
- f. su questioni di carattere generale di particolare rilievo concernenti la materia dei beni culturali e paesaggistici;
- g. su questioni in materia di beni culturali e paesaggistici formulate da altre amministrazioni statali regionali, locali, nonché da Stati esteri.

### **ISTITUTI DEL MINISTERO DELLA CULTURA DOTATI DI AUTONOMIA SPECIALE**

- Archivio centrale dello Stato (custodisce la memoria documentale dello Stato unitario ai sensi dell'art. 34 D.P.C.M. 169/2019);
- Soprintendenza speciale Archeologia, belle arti e paesaggio di Roma (art. 33 D.P.C.M. 169/2019);
- Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale (art. 33 D.P.C.M. 169/2019);
- *Digital Library* (art. 33 D.P.C.M. 169/2019).

# SCHEDE NN. 20 E 21

## CASSE RURALI, CASSE DI RISPARMIO E AZIENDE DI CREDITO A CARATTERE REGIONALE; ENTI DI CREDITO FONDIARIO E AGRARIO A CARATTERE REGIONALE

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

**D. Lgs. 18/04/2006, n. 171**

**Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.**

#### **Art. 2. Banche a carattere regionale**

1. Ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la potestà legislativa regionale concorrente in materia bancaria si esercita nei confronti delle banche a carattere regionale.

2. Sono **caratteristiche di una banca a carattere regionale** l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi del presente articolo. L'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della regione non fa venir meno il carattere regionale della banca.

3. La localizzazione regionale dell'operatività è determinata dalla Banca d'Italia, in conformità ai criteri deliberati dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR), che tengano conto delle caratteristiche dell'attività della banca e dell'effettivo legame dell'operatività aziendale con il territorio regionale.

**D. Lgs. 01/09/1993, n. 385**

**Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.**

## **STATO**

Allo Stato ed ai competenti organismi indipendenti rimangono assegnate le funzioni in materia di:

- ordinamento creditizio;
- banche e intermediari finanziari;
- mercati finanziari e di vigilanza sul sistema creditizio e finanziario

## **COMITATO INTERMINISTERIALE PER IL CREDITO E IL RISPARMIO (CICR)**

Il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio esercita l'alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio. È composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede, dal Ministro del commercio internazionale, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture, dal Ministro dei trasporti e dal Ministro per le politiche comunitarie. Alle sedute partecipa il Governatore della Banca d'Italia.

Per l'esercizio delle proprie funzioni il CICR si avvale della Banca d'Italia.

## **BANCA D'ITALIA**

Esercita le diverse forme di vigilanza sugli istituti di credito previste dalla normativa vigente.

In particolare si tratta di:

### VIGILANZA INFORMATIVA

Riceve dalle banche le segnalazioni periodiche nonché ogni altro dato e documento richiesto, inclusi i relativi bilanci. Riceve altresì comunicazioni relative a:

- nomina e la mancata nomina del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
- dimissioni del soggetto incaricato della revisione legale dei conti;
- revoca dell'incarico di revisione legale dei conti.

Può disporre la rimozione dall'incarico del soggetto incaricato della revisione legale dei conti o del responsabile dell'incarico di revisione legale.

### VIGILANZA REGOLAMENTARE

Emana disposizioni di carattere generale aventi a oggetto:

- l'adeguatezza patrimoniale;
- il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni;
- le partecipazioni detenibili;

- il governo societario, l'organizzazione amministrativa e contabile, nonché i controlli interni.

Nell'ambito di tale forma di vigilanza, la **Banca d'Italia** può altresì:

- convocare gli amministratori, i sindaci e il personale delle banche;
- ordinare la convocazione degli organi collegiali delle banche;
- adottare provvedimenti specifici nei confronti di una o più banche o dell'intero sistema bancario riguardanti anche: l'imposizione di un requisito di fondi propri aggiuntivi; la restrizione delle attività o della struttura territoriale; il divieto di effettuare determinate operazioni e di distribuire utili o altri elementi del patrimonio, nonché, con riferimento a strumenti finanziari computabili nel patrimonio a fini di vigilanza, il divieto di pagare interessi;
- disporre la rimozione di uno o più esponenti aziendali, qualora la loro permanenza in carica sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione della banca.

#### VIGILANZA REGOLAMENTARE

In tale ambito, la Banca d'Italia può effettuare ispezioni presso le banche e i soggetti ai quali esse abbiano esternalizzato funzioni aziendali e richiedere l'esibizione di documenti e gli atti che ritenga necessari.

#### FUSIONI E SCISSIONI

Autorizza le fusioni e le scissioni alle quali prendono parte banche quando non contrastino con il criterio di una sana e prudente gestione; l'autorizzazione non è necessaria quando l'operazione richiede l'autorizzazione della BCE.

#### AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

Può disporre lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche, e con tale provvedimento nomina uno o più commissari straordinari e un comitato di sorveglianza.

#### MISURE DI INTERVENTO PRECOCE

Può disporre le seguenti misure:

- può chiedere alla banca di dare attuazione, anche parziale, al piano di risanamento adottato o di preparare un piano per negoziare la ristrutturazione del debito. Per piano di risanamento individuale si intende il piano che preveda l'adozione di misure volte al riequilibrio della situazione patrimoniale e finanziaria in caso di suo significativo deterioramento;
- richiedere l'aggiornamento del piano stesso;
- fissare un termine per l'attuazione del piano e l'eliminazione delle cause che ne presuppongono l'adozione.

## **MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

Su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto la liquidazione coatta amministrativa delle banche, anche quando ne sia in corso l'amministrazione straordinaria ovvero la liquidazione secondo le norme ordinarie, se:

- la banca è in dissesto o a rischio di dissesto;
- non si possono ragionevolmente prospettare misure alternative che permettono di superare la situazione di dissesto o del rischio in tempi adeguati, tra cui l'intervento di uno o più soggetti privati o di un sistema di tutela istituzionale, o un'azione di vigilanza.

# SCHEDA N. 22

## ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA DI PACE

### DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI

(Legge n. 374/1991 - D.lgs. n. 156/2012 – D.lgs. n. 116/2017)

Il giudice di pace è stato istituito dalla legge n. 374 del 1991 nella prospettiva di dare una risposta più adeguata, da parte dell'ordine giudiziario nel suo complesso, alla sempre crescente domanda di giustizia.

Il **Ministro della Giustizia**, con proprio decreto, provvede:

- alla nomina dei magistrati onorari chiamati a ricoprire l'incarico di giudice di pace, previa deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura;
- alla dichiarazione di decadenza, alla dispensa, all'ammonimento, alla censura o alla revoca dell'incarico di giudice di pace.

*Conseguentemente, come segnalato dalla Nota del Ministero della Giustizia pervenuta con mail in data 5 aprile 2023, l'organizzazione della giustizia di pace è rimessa ai comuni. E' demandata al Ministero della giustizia la competenza a disporre la chiusura dei singoli uffici dei giudici di pace allorché i comuni risultano inadempienti all'assunzione degli oneri dei singoli uffici.*

La medesima nota richiamando talune disposizioni normative (L. 26 luglio 1975, n. 354, L. 23 giugno 2017, n. 103, D. Lgs. 2 ottobre 2021, n. 121, L. 27 settembre 2021, n. 134 e D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) indica altresì le seguenti funzioni statali:

- *Individuazione di comunità, casa di cura, di accoglienza, centri terapeutici in collaborazione con unità sociosanitarie, ovvero enti e strutture di volontariato, presenti sul territorio regionale in cui i detenuti possano scontare, avendone i requisiti, le misure alternative alla detenzione;*
- *Individuazione di strutture, associazioni, sedi di organismi di volontariato etc., che attraverso convenzioni o protocolli d'intesa con l'Amministrazione giudiziaria consentano di allocare i detenuti minorenni cui siano state applicate le misure alternative alla detenzione nonché affidare i minori sottoposti a procedimento penale ammessi all'istituto della messa alla prova, in collaborazione con i servizi sociali della giustizia e comunali e la rete assistenziale territoriale;*
- *Individuazione e promozione di attività di giustizia riparativa, espletamento e cura delle varie procedure dirette a ripristinare il rapporto tra il reo e la vittima, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia*

*dell'imputato/condannato che dell'equilibrio psicologico e morale di tutti i soggetti coinvolti. Istituzione dei Centri di "giustizia riparativa" nell'ambito delle Regioni, con coinvolgimento dei servizi presenti sul territorio e del personale a questi preposto (articolo 1, commi 18, 19 e 20 della L. 134 del 2021 ed il Titolo IV, articoli dal 42 al 67 del D.lgs. 150 del 2022).*

# SCHEDA N. 23

## TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI<sup>33</sup>

- a. Danno ambientale;
- b. procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) e verifica di assoggettabilità a via di competenza statale;
- c. retrocessione dei beni alla proprietà pubblica (concessioni di grande derivazione idroelettrica);
- d. compensazioni territoriali ed ambientali (concessioni di grande derivazione idroelettrica);
- e. definizione degli usi e della qualifica di non rifiuto;
- f. fonti energetiche rinnovabili;
- g. controlli in materia ambientale e *funzioni delle componenti del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente*;
- h. idrocarburi liquidi e gassosi;
- i. siti di interesse nazionale;
- l. tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento.

### **DISCIPLINA NORMATIVA E FUNZIONI STATALI**

#### **A. DANNO AMBIENTALE**

#### **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**

*Ai sensi del T.U. Ambientale (d.lgs. n. 152/2006), il Ministro dell'ambiente esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente.*

*In particolare:*

- o *ha facoltà, ai sensi dell'art. 301 del D.lgs. 152/2006, di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304;*
- o *ha facoltà di chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;*

---

<sup>33</sup> Le parti in corsivo nel testo corrispondono alle integrazioni trasmesse dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica con nota prot. n. 7689 del 5 aprile 2023.

- o *ordina all'operatore, ai sensi dell'art. 304, c. 3, D.lgs. n. 152/2006, di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire;*
- o *adotta le misure di prevenzione necessarie, se l'operatore non adempie, non può essere individuato o non è tenuto a sostenere i costi, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse, se individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento;*
- o *ha facoltà, ai sensi dell'art. 305 del Codice dell'Ambiente, quando si è verificato un danno ambientale, in qualsiasi momento, di: a) chiedere all'operatore di fornire informazioni; b) adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi; c) ordinare all'operatore di prendere le misure di ripristino necessarie; d) adottare egli stesso le misure, se l'operatore non adempie, non può essere individuato o non è tenuto a sostenere i costi, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o comunque concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento;*
- o *promuove, ai sensi dell'art. 301 del Codice dell'Ambiente, l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo, nonché, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente, la possibilità di finanziare programmi di ricerca, disporre il ricorso a sistemi di certificazione ambientale ed assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale;*
- o *approva, ai sensi dell'art. 306 del Codice dell'Ambiente, senza indugio e comunque non oltre trenta giorni dall'evento dannoso, le misure per il ripristino ambientale individuate dall'operatore, a meno che questi non abbia già adottato misure urgenti; decide quali misure di ripristino attuare, in modo da garantire, ove possibile, il conseguimento del completo ripristino ambientale, e valuta l'opportunità di addivenire ad un accordo con l'operatore interessato;*
- o *può, ai sensi dell'art. 309 del Codice dell'Ambiente, essere destinatario di denunce e osservazioni volte a richiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente, valutandole, informando i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo e provvedendo, in caso di minaccia imminente di danno, anche prima di aver risposto ai richiedenti;*
- o *può, per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni, delegare il Prefetto competente per territorio ed avvalersi, anche mediante apposite convenzioni, della collaborazione delle Avvocature distrettuali dello Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato, della*

*Guardia di finanza e di qualsiasi altro soggetto pubblico dotato di competenza adeguata;*

- o *può, per l'accertamento delle cause del danno e per la sua quantificazione, disporre, nel rispetto del principio del contraddittorio con l'operatore interessato, apposita consulenza tecnica e l'accesso di propri incaricati nel sito interessato;*
- o *può intraprendere la via giurisdizionale, esercitando direttamente l'azione civile ovvero agire esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica;*
- o *deve utilizzare le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale per la realizzazione delle misure di prevenzione e riparazione;*
- o *è tenuto, ai sensi dell'art. 318, comma 4, D.lgs. 152/2006, a cooperare con gli altri Stati membri, anche attraverso un appropriato scambio di informazioni, per assicurare che sia posta in essere un'azione di prevenzione e, se necessario, di riparazione di tale danno ambientale.*

## **B. PROCEDIMENTI DI VALUTAZIONE E AUTORIZZAZIONE AMBIENTALE DI COMPETENZA STATALE**

*Secondo il Testo Unico Ambientale D. Lgs.152/2006:*

- *La Valutazione Ambientale Strategica – VAS, riguarda “la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale”. La VAS è un processo di valutazione integrata e partecipata, dei possibili impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale di piani o programmi. Essa persegue la finalità specifica di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.*

*Sono sottoposti a VAS, in sede statale, i piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale ovvero:*

- o *che sono elaborati, fra l'altro, per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di*

*localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli Allegati II, III e IV del D.Lgs 152/2006 e s.m.i.;*

- *per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 357/1997 e s.m.i.*

*Riferimenti normativi: Direttiva 2001/42/CE, recepita con la parte seconda del D. Lgs.152/2006.*

- *La verifica di assoggettabilità a VAS è una procedura finalizzata ad accertare se un piano o un programma debba o meno essere assoggettato alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica.*
- *Si applica sistematicamente ai piani e i programmi che comportano modifiche minori o interessano piccole aree di uso locale e che ricadono nell'ambito di applicazione della VAS (vedasi punto sopra).*
- *Riferimenti normativi: art. 12 d. lgs. 152/ 2006, d. lgs 4/2008, d. lgs 128/2010, d. lgs. 104/2017 e l. 116/2014.*
- *La Valutazione di Impatto Ambientale – VIA, ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. Sono sottoposti alla procedura VIA di competenza statale i progetti indicati negli allegati II e II bis alla parte seconda del D. Lgs.152/2006.*
- *Riferimenti normativi: Direttiva 85/337/CEE, artt. 23-25 del d. lgs. 152/2006, d. lgs. 4/2008, d. lgs. 128/2010, L.116/2014, DM 308/2015, L. 221/2015 e d. lgs. 104/2017.*
- *La VIA speciale riguarda grandi opere strategico/ prioritarie di interesse nazionale come definito dal D. Lgs.163/2006 (artt. 165, 166, 167, 183 e 185). Per particolari casistiche, si segnalano inoltre le seguenti procedure: la Verifica Varianti (ex art. 169 d. lgs. 163/2006), la Verifica di Ottemperanza (art. 185 d. lgs. 163/2006).*
- *La verifica di assoggettabilità a VIA è la procedura da attivare allo scopo di valutare, ove previsto, se determinati progetti di opere o impianti possono avere impatti negativi e significativi sull'ambiente e devono essere sottoposti alla fase di valutazione di impatto ambientale.*
- *Riferimenti normativi: art. 19 d. lgs 152/2006 così come modificato dal d. lgs. 104/2017, d. lgs. 4/2008, d. lgs. 128/2010, d. lgs. 46/2014, Decreti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 52 e 308 del 2015.*
- *La verifica preliminare di VIA è la procedura eventualmente da attivare in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e*

negativi in relazione alle modifiche, estensioni o adeguamenti tecnici dei progetti elencati negli allegati II e II-bis, alla parte seconda del citato decreto.

- o *Riferimenti normativi: art. 6 comma 9 e 9bis d. lgs 152/2006 e ss.mm.ii.*
- o *Il Provvedimento Unico in materia Ambientale (PUA) comprende il Provvedimento di VIA e le autorizzazioni ambientali richieste dal proponente tra quelle previste dalla normativa di riferimento, previo espletamento di specifica conferenza dei servizi a cui partecipano gli Enti competenti per materia.*
- o *Riferimenti normativi: art. 27 del d. lgs. 152/2006 come modificato dalla legge 20/2020.*
- o *La valutazione d'incidenza (VInCA) è un procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o un'area geografica proposta come sito della Rete Natura 2000, di competenza del MASE per quanto concerne i procedimenti di VIA e di VAS di carattere nazionale, di competenza regionale, interregionale, provinciale e comunale negli altri casi.*
- o *Riferimenti normativi: art.5, comma II, del D.P.R. 8 settembre 1997, n.357.*
- o *Il procedimento di rilascio, modifica, riesame e revoca del provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da talune tipologie di attività. L'AIA si propone di semplificare il regime autorizzatorio vigente per determinate attività potenzialmente lesive di diversi fattori ambientali.*

*Pertanto, in luogo di distinte autorizzazioni, l'interessato deve ottenere un'unica autorizzazione che consideri unitariamente i diversi profili, con un risparmio in termini burocratici. La semplificazione mediante la procedura AIA consente anche, da un lato, di avere un quadro unitario degli effetti di una determinata attività e, dall'altro, di poter più facilmente raccogliere ed elaborare i relativi dati, evitando duplicazioni procedurali e permettendo l'individuazione di condizioni più razionali (in funzione di tutela ambientale, ma non solo) da imporre al proponente.*

*Riferimenti normativi: Direttiva 2010/75/UE, artt. 4-10, 29-bis, 29-quattordicesime e 33-36 del d.lgs. n. 152/2006.*

## **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**

*Si segnalano, in particolare, le seguenti funzioni statali:*

- o *rilascio del parere motivato di VAS su piani e programmi di competenza statale, emanato tramite decreto interministeriale di concerto con il Ministero della Cultura, il quale collabora alla relativa attività istruttoria (art. 7, comma 5, D.lgs. 152 del 2006);*
- o *emanazione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VAS di determinati piani e programmi di competenza statale;*

- o *adozione del provvedimento di VIA, (nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 25, comma 2, e all'articolo 27, comma 8 del D.lgs. 152/ 2006) emanato tramite decreto interministeriale di concerto con il Ministero della Cultura, di opere o impianti di competenza statale;*
- o *rilascio del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA di opere o impianti di competenza statale;*
- o *ricezione da parte del proponente, nel caso di opere o interventi caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA ovvero a verifica di assoggettabilità a VIA, rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale, di una comunicazione contenente l'oggetto/il titolo del progetto o intervento proposto, la tipologia progettuale individuata come principale e le altre tipologie progettuali coinvolte (art. 7-bis, comma 4-bis, D.lgs. 152 del 2006); ricezione da parte della Regione o della provincia autonoma delle valutazioni di competenza e successiva comunicazione (art. 7-bis, comma 4-ter, D.lgs. 152 del 2006), entro i successivi trenta giorni, al proponente e alla Regione o provincia autonoma della determinazione in merito all'autorità competente;*
- o *rilascio del provvedimento di PUA di opere o impianti di competenza statale;*
- o *emanazione del provvedimento di verifica preliminare di VIA per le modifiche di opere o impianti di competenza statale;*
- o *emanazione di provvedimenti relativi alle verifiche di ottemperanza alle condizioni ambientali contenute nei provvedimenti di compatibilità ambientale e relativi ai report di monitoraggio VAS;*
- o *effettua la valutazione d'incidenza (VInCA) nei procedimenti di VIA e di VAS di carattere nazionale;*
- o *rilascio del provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) per le installazioni che svolgono attività di cui all'Allegato VIII alla Parte seconda del D. Lgs.152/2006 in cui sono presenti impianti di cui all'Allegato XII alla parte seconda del D. Lgs.152/2006 (es. grandi impianti di combustione, centrali di pompaggio gas, raffinerie, acciaierie primarie, grandi impianti chimici, impianti in mare);*
- o *ogni sei anni, informazione e aggiornamento alla Commissione europea circa lo stato di attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (art. 7-bis, comma 10, D.lgs. 152/2006).*

*Rientrano tra le funzioni statali anche i seguenti ambiti:*

- o *Parere per il rilascio del provvedimento di autorizzazione al trasporto su strada di merci pericolose ai sensi delle disposizioni dell'accordo europeo relativo ai trasporti (ADR) di cui all'art. 168, comma 4bis del d. lgs. 285/1992. L'ADR, stilato ogni due anni, specifica e determina le condizioni di trasporto delle merci definite pericolose.*
- o *Autorizzazioni per gli impianti che producono gas ozono-lesivi in attuazione del protocollo di Montreal, in raccordo con la Direzione generale attività*

europea ed internazionale (AEI) ai sensi della Direttiva 2010/75/CE capi III e V (grandi impianti di combustione e COV) recepita nella parte quinta. Monitoraggio e gestione del catasto nazionale delle sorgenti di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi della legge quadro 36/2001 e del d. lgs. 259/2003.

- o Pareri su attività di prevenzione e protezione dall'inquinamento acustico, con riferimento alle previsioni di cui alla legge quadro 447/1995 come modificata dal d. lgs. 42/2017.
- o Esercizio delle competenze statali in materia di rischi dovuti a radiazioni ionizzanti ai sensi del d.lgs. 101/2020 di attuazione della direttiva 2013/59/EURATOM.

### **C. RETROCESSIONE DEI BENI ALLA PROPRIETÀ PUBBLICA (CONCESSIONI DI GRANDE DERIVAZIONE IDROELETTRICA)**

La disciplina statale e, in particolare, il D.lgs. n. 79 del 1999, art. 12 co. 1 e ss.mm.ii, prevede un sistema così articolato: alla scadenza delle concessioni di grande derivazione idroelettrica esse passano in proprietà della regione:

- senza compenso le opere di raccolta, regolazione e derivazione, principali e accessorie, i canali adduttori dell'acqua, le condotte forzate ed i canali di scarico, in istato di regolare funzionamento (cfr. art. 12, D.lgs. n. 79 del 1999; art. 25, primo comma, del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775);
- con il riconoscimento al concessionario uscente di un indennizzo pari al valore non ammortizzato gli investimenti effettuati sui medesimi beni. Può invece rientrare nel possesso dello Stato ogni altro edificio, macchinario, impianto di utilizzazione, di trasformazione e di distribuzione inerente alla concessione, con la corresponsione agli aventi diritto di un prezzo uguale al valore di stima del materiale in opera, *calcolato al momento dell'immissione in possesso, astraendo da qualsiasi valutazione del reddito da esso ricavabile* (cfr. art. 12, D.lgs. n. 79 /1999 e art. 25, secondo comma, Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775).

### **D. COMPENSAZIONI TERRITORIALI ED AMBIENTALI (CONCESSIONI DI GRANDE DERIVAZIONE IDROELETTRICA)**

A normativa vigente, le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche devono essere avviate entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale che stabilisce le modalità e le procedure di assegnazione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2023. Questo termine massimo è stato inserito dalla Legge sulla concorrenza 2021 (L. n. 118 del 2022, art. 7, comma 1, l. b)).

L'avvio delle procedure deve essere tempestivamente comunicato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nell'ipotesi di mancato rispetto del termine di avvio delle procedure, e comunque in caso di mancata adozione delle leggi regionali entro i termini, è previsto l'esercizio

di poteri sostitutivi da parte dello Stato, prevedendosi che il 10 per cento dell'importo dei canoni concessori, resti acquisito al patrimonio statale.

La disciplina introdotta dal decreto legge n. 135/2018 e da ultimo modificata dalla Legge sulla concorrenza 2021 prevede inoltre che le regioni possono, per le concessioni già scadute e per quelle la cui scadenza è anteriore al 31 dicembre 2024, consentire al concessionario uscente la prosecuzione dell'esercizio della derivazione nonché la conduzione delle opere e dei beni per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di nuova assegnazione e comunque non oltre tre anni dalla data di entrata in vigore della legge sulla concorrenza, dunque non oltre il 27 agosto 2025 stabilendo l'ammontare del corrispettivo che i concessionari uscenti devono versare all'amministrazione regionale in conseguenza dell'utilizzo dei beni e delle opere affidate in concessione, o che lo erano in caso di concessioni scadute, tenendo conto degli eventuali oneri aggiuntivi da porre a carico del concessionario uscente nonché del vantaggio competitivo derivante dalla prosecuzione dell'esercizio degli impianti oltre il termine di scadenza (art. 7, comma 1, l. c), L. n. 118/2022).

Le procedure di assegnazione delle concessioni devono essere effettuate in ogni caso determinando le misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario, da destinare ai territori dei comuni interessati dalla presenza delle opere e della derivazione compresi tra i punti di presa e di restituzione delle acque, e garantendo l'equilibrio economico-finanziario del progetto di concessione, nonché i livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico. Al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture di grande derivazione idroelettrica, l'affidamento delle relative concessioni può avvenire anche facendo ricorso alle procedure previste per la finanza di progetto (art. 7, comma 1, l. a)).

## **E. DEFINIZIONE DEGLI USI E DELLA QUALIFICA DI NON RIFIUTO**

*Il T.U. Ambientale (d.lgs. n. 152/2006), Parte IV, all'articolo 183, comma 1 lett) t): definisce attività di "recupero" qualsiasi operazione che consenta ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararlo ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale.*

*Il d.lgs. 152/2006 disciplina all'articolo 184 ter la cessazione della qualifica di rifiuto stabilendo che un rifiuto cessa di essere tale quando è sottoposto ad una operazione di recupero, – incluso il riciclaggio – e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle condizioni di cui alle lettere a), b), c) e d) stabilite al comma 1 del medesimo art. 184-ter. I suddetti criteri devono essere adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina europea, ovvero – in mancanza di criteri comunitari – caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso decreti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.*

*Per quanto riguarda la disciplina comunitaria, i regolamenti, ad oggi, adottati a livello riguardano:*

*Regolamento 333/2011: ferro, acciaio e alluminio;*

*Regolamento 1179/2021: vetro;*

*Regolamento 715/2013: rame e leghe di rame.*

*I criteri nazionali adottati per la cessazione della qualifica di rifiuto riguardano:*

*DM 22/2013: combustibili Solidi Secondari (CSS).*

*DM 69/2018: conglomerati bituminosi.*

*DM 62/2019: prodotti assorbenti per la persona (PAP).*

*DM 78/2020: gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso.*

*DM 188/2020: carta e cartone.*

*DM 152/2022: rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale.*

*In base al disposto della direttiva quadro sui rifiuti, come modificata dalla direttiva 2018/851/UE, laddove gli stati membri stabiliscano criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni dettate al paragrafo 1 dell'articolo 6, tali criteri dettagliati tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana della sostanza o dell'oggetto e soddisfano i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e). Gli Stati membri notificano alla Commissione tali criteri in applicazione della direttiva (UE) 2015/1535 ove quest'ultima lo imponga.*

*Inoltre, a norma del comma 3 dell'art. 184-ter, in mancanza di criteri specifici adottati tramite regolamenti europei o decreti nazionali, le autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni di recupero (di cui agli articoli 208, 209, 211 e al Titolo III bis, Autorizzazione Integrata Ambientale, del D.lgs. 152/2006) devono essere rilasciate o rinnovate nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 6 della Direttiva 2008/98/CE e sulla base di criteri dettagliati definiti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori, previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'ARPA territorialmente competenti.*

*Il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), istituito con la Legge 28 giugno 2016, n. 132, in attuazione dei compiti ad esso attribuiti dagli articoli 4, comma 4, e 6 della medesima legge (vedi infra paragrafo g), ha predisposto le "Linee Guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art.184 ter del d.lgs.152/2006. Revisione gennaio 2022", con l'obiettivo garantire un approccio condiviso ed omogeneo delle Agenzie e di ISPRA in merito alle diverse competenze attribuite alle stesse dal citato articolo 184 ter, sia in fase istruttoria e di controllo che nella predisposizione del parere obbligatorio e vincolante (delibera Consiglio SNPA n. 156 del 23 febbraio 2022).*

*L'articolo 184 ter del d.lgs. 152/2006, di recepimento dell'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, modificata dalla direttiva 2018/851/UE, stabilisce, quindi, tre modalità di definizione dei criteri EoW, gerarchicamente ordinate: i criteri di cui ai regolamenti europei, i criteri nazionali e infine, i criteri definiti in via residuale dalle Regioni, caso per caso, in fase di autorizzazione ordinaria degli impianti di recupero dei rifiuti.*

*L'eventuale attribuzione alle Regioni della competenza, oggi ministeriale, a definire criteri per determinate tipologie di rifiuto potrebbe non soddisfare quanto previsto dalla norma comunitaria, determinando, altresì, una disomogeneità nell'applicazione della normativa stessa a causa della frammentazione nell'individuazione dei criteri stessi da parte delle singole Regioni.*

## **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**

Elabora i predetti criteri in base alla normativa di riferimento.

*La Direttiva UE 2018/851 fa riferimento alla necessità di un'armonizzazione a livello europeo per favorire la libera circolazione delle merci e assicurare un contesto tecnico comune.*

## **F. FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI**

### **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**

Il decreto legislativo n. 300 del 1999, come integrato dal recente D.L. n. 173 del 2022, *convertito, con modificazioni, dalla L. 16 dicembre 2022, n. 204*, richiama, *tra il resto*, espressamente la generale competenza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica in materia di individuazione e attuazione delle misure atte a garantire la sicurezza, la flessibilità e la continuità degli approvvigionamenti di energia e a promuovere l'impiego delle fonti rinnovabili. Il D.P.C.M. 29 luglio 2021, n. 128, adottato in attuazione del riassetto organizzativo del Ministero della transizione ecologica disposto dal D.L. n. 21/2022 e tutt'ora vigente, attribuisce al rinominato Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, tra l'altro:

- la definizione di piani e strumenti di promozione dello sviluppo delle fonti rinnovabili di energia;
- la promozione dell'impiego di biometano, idrogeno e altri gas rinnovabili.

In tale ambito, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede l'approvazione in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministro per i beni e le attività culturali, di linee guida per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili ed in particolare per assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, con specifico riguardo agli impianti eolici.

## **G. CONTROLLI IN MATERIA AMBIENTALE E COMPONENTI DEL SISTEMA NAZIONALE A RETE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (SNPA)**

*La legge n. 132/2016 ha istituito il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), di cui fanno parte l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e le Agenzie per la protezione dell'ambiente delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, enti di diritto pubblico istituiti e disciplinati da leggi regionali e provinciali, organizzati e finanziati dalle Regioni in maniera diversificata (vedi infra). Il riconoscimento normativo della connotazione sistemica delle Agenzie ambientali e del coordinamento tecnico dell'ISPRA da svolgere attraverso il Consiglio Nazionale del Sistema (artt. 6 e 13, l. n. 132/2016), di funzionamento, è finalizzato ad assicurare attraverso le attività tecnico-scientifiche omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica (vedi infra). Tra le funzioni del Sistema collegialmente inteso sono specificate, tra le altre, quelle relative al "controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da processi territoriali e da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo e ispezione, ivi inclusa la verifica delle forme di autocontrollo previste dalla normativa vigente" o al "monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi" (art. 3, l. n. 132/2016). Nella pratica, l'omogeneità tecnica delle attività di vigilanza e monitoraggio sul territorio nazionale contribuisce al level playing field delle imprese sul territorio nazionale e al reporting eurounionale da parte del Ministero dell'ambiente.*

*Oltre alla legge sul SNPA, è possibile rinvenire l'attribuzione ad ISPRA e alle Agenzie regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ulteriori compiti in tema di controlli ambientali all'interno della normativa nazionale vigente.*

*Nello specifico, l'articolo 29-decies, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006 prevede che ISPRA effettui per impianti di competenza statale sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale, o, negli altri casi, l'autorità competente, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-sexies del medesimo decreto: a) il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale; b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione; c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto. Il successivo comma 4, del medesimo articolo, poi, prevede che l'autorità competente possa disporre ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati ai sensi del presente decreto.*

*ISPRA è, altresì, competente a svolgere i controlli ambientali negli impianti strategici di interesse nazionale sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale, tra i quali l'impianto siderurgico ex Ilva di Taranto (cfr. D.P.C.M. del 29 settembre 2017) e il complesso degli stabilimenti di proprietà della società Isab S.r.l. (cfr. D.P.C.M. 3 febbraio 2023). In tal caso, ISPRA garantisce l'attività di ispezione ambientale di vigilanza e controllo previsti dai decreti AIA nazionali speciali; sviluppa verifiche di ottemperanza alle prescrizioni per le attività istruttorie di cui ai piani ambientali con attività di sopralluogo, valutazione e collaudi a supporto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, attraverso gli appositi "Osservatori Ambientali", se attivati; nonché cura le relazioni con il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente.*

*Infine, il D. Lgs. n. 105 del 2015, all'articolo 27, comma 3, dispone che il Ministero dell'interno predisponga, in collaborazione con ISPRA, un piano nazionale di ispezioni, riguardante tutti gli stabilimenti di soglia superiore a rischio di incidente rilevante siti nel territorio nazionale. Il medesimo comma prevede, poi, che le regioni predispongono piani regionali di ispezioni, riguardanti tutti gli stabilimenti di soglia inferiore siti nell'ambito dei rispettivi territori. Il Ministero dell'interno e le regioni, in collaborazione con ISPRA, assicurano il coordinamento e l'armonizzazione dei piani di ispezione di rispettiva competenza, provvedendo altresì, ove possibile, al coordinamento con i controlli di cui alla lettera h), ossia quelli effettuati per verificare l'attuazione del Regolamento n. 1907/2006 REACH ed il rispetto delle prescrizioni dell'AIA di cui al D. Lgs. n. 152 del 2006.*

*Infine, ulteriori funzioni di vigilanza ambientale sono attribuite alle Agenzie o all'ISPRA dalla normativa di settore nazionale e regionale (es. in tema di rumore o elettromagnetismo).*

### **SISTEMA NAZIONALE E LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI TECNICHE AMBIENTALI (L. n. 132/2016)**

*Il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente, non dotato di personalità giuridica, ha la funzione di attuare attraverso la cooperazione "a rete" sul piano tecnico e scientifico i Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), che rappresentano i livelli qualitativi e quantitativi delle attività - che svolge il Sistema - che devono essere garantiti in modo omogeneo a livello nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia di ambiente. La determinazione dei LEPTA, dei criteri di finanziamento per il relativo raggiungimento e del Catalogo nazionale dei servizi (che definisce gli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili a costi standard per tipologia di prestazione) è demandata a un apposito D.P.C.M. da adottare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro dell'ambiente, che si avvale del Consiglio del Sistema nazionale, di concerto con il Ministro della salute*

*e previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. Regioni e Province autonome che disciplinano in autonomia la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie debbono però rispettare i LEPTA e sono ex lege obbligatorie le attività istituzionali, tecniche e di controllo necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA (vedi infra).*

*Il suddetto D.P.C.M. di approvazione dei LEPTA e dei relativi criteri di finanziamento non è ancora stato adottato.*

*In ogni caso, nello specifico, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province autonome, il Sistema nazionale svolge, in sintesi, le seguenti funzioni:*

- o monitoraggio dello stato dell'ambiente del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi, eseguito avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici;*
- o controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento e dei relativi impatti;*
- o attività di ricerca, di trasmissione ai diversi livelli istituzionali e di diffusione al pubblico dell'informazione ambientale;*
- o attività di supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi;*
- o supporto tecnico scientifico per l'esercizio di funzioni amministrative in materia ambientale e per lo sviluppo e all'applicazione di procedure di certificazione della qualità ecologica dei prodotti e dei sistemi di produzione;*
- o collaborazione con istituzioni scolastiche e universitarie;*
- o partecipazione ai sistemi nazionali e regionali preposti agli interventi di protezione civile, sanitaria e ambientale, nonché collaborazione con gli organismi aventi compiti di vigilanza e ispezione;*
- o attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e per l'irrogazione di sanzioni;*
- o attività di monitoraggio degli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale;*
- o attività di supporto nell'individuazione, descrizione e quantificazione del danno ambientale;*
- o valutazione comparativa di modelli e strutture organizzative, di funzioni e servizi erogati, di sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni, quale attività di confronto finalizzato al raggiungimento di migliori livelli prestazionali mediante la definizione di idonei indicatori e il loro periodico aggiornamento, ivi inclusa la redazione di un rapporto annuale di valutazione comparativa dell'intero Sistema nazionale.*

### **ISPRA (L. n. 132/2016)**

*L'ISPRA, ente pubblico di ricerca dotato di autonomia ai sensi del d.lgs. n. 218 del 2016 e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica:*

- o svolge funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità delle pressioni sull'ambiente, *sia in via diretta, sia a supporto del Ministero;*
- o *adotta, con il concorso delle agenzie, norme tecniche vincolanti per il Sistema nazionale in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale;*
- o adotta, con il concorso delle agenzie, norme tecniche vincolanti per il Sistema nazionale in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale;
- o svolge funzioni di indirizzo e coordinamento al fine di rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale;
- o *predispone, previo parere vincolante del Consiglio del Sistema nazionale, il programma triennale delle attività del Sistema nazionale, individuando le principali linee di intervento finalizzate ad assicurare il raggiungimento dei LEPTA nell'intero territorio nazionale;*
- o provvede, avvalendosi di poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR), alla realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) gestiti dalle agenzie territorialmente competenti. SINA, SIRA e PFR costituiscono la rete informativa SINANET i cui dati sono divulgati liberamente e la cui accessibilità è pienamente garantita;
- o *predispone, con il contributo delle agenzie e basandosi sul principio del merito, uno schema di regolamento che stabilisce le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale.*

**AGENZIE AMBIENTALI**  
**(L. n. 132/2016)**

Le leggi regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano disciplinano la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie, nel rispetto dei LEPTA e del programma triennale delle attività del Sistema nazionale predisposto dall'ISPRA, il quale individua le principali linee di intervento finalizzate ad assicurare il raggiungimento dei LEPTA nell'intero territorio nazionale. Tale programma, approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, costituisce il documento di riferimento per la definizione dei piani delle attività delle agenzie. Le agenzie svolgono le attività istituzionali obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori di competenza. Possono svolgere ulteriori attività, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA. Nel caso di attività svolte in favore di soggetti pubblici

o privati (sulla base di specifiche previsioni normative o di accordi o convenzioni e applicando le tariffe definite con D.M. Ambiente), viene altresì previsto che tali attività devono in ogni caso essere compatibili con l'esigenza di imparzialità nell'esercizio delle attività istituzionali di vigilanza e di controllo, *così vietando, in particolare, lo svolgimento di attività di consulenza in favore di soggetti privati su materie sottoposte a vigilanza da parte del Sistema nazionale.*

*Il quadro delle competenze assegnato dalla legislazione regionale e delle province autonome alle agenzie appare diversificato e non necessariamente omogeneo sotto il profilo materiale e, in alcuni casi, comprende anche la delega all'esercizio di funzioni di amministrazione attiva.*

## **H. IDROCARBURI LIQUIDI E GASSOSI**

La legge n. 244 del 24 dicembre 2007 prevede che i soggetti titolari di concessioni per l'attività di stoccaggio del gas naturale in giacimenti o unità geologiche profonde, *o comunque autorizzati all'installazione e all'esercizio di nuovi stabilimenti di stoccaggio di gas naturale, corrispondano un contributo compensativo per il mancato uso alternativo del territorio alle Regioni nelle quali hanno sede i relativi stabilimenti di stoccaggio.*

La Regione provvede poi alla ripartizione delle somme tra i Comuni aventi diritto secondo i seguenti criteri:

- al comune nel quale hanno sede gli stabilimenti, va corrisposto un importo non inferiore al 60 per cento del totale;
- ai comuni contermini, l'importo va corrisposto in misura proporzionale per il 50 per cento all'estensione del confine e per il 50 per cento alla popolazione, per un importo non inferiore al 40 per cento del totale.

## **AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS**

L'Autorità, con propria deliberazione:

- fissa il valore complessivo del contributo compensativo;
- determina i coefficienti di ripartizione del contributo compensativo tra le Regioni nelle quali hanno sede gli stabilimenti di stoccaggio.

## **I. SITI DI INTERESSE NAZIONALE**

**MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**  
(D.lgs. n. 152/2006)

Ai sensi del D.lgs. n. 152 del 2006, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica:

- individua con proprio decreto, d'intesa con le regioni interessate, i siti inquinati di interesse nazionale (SIN) sulla base di specifici principi e criteri direttivi *individuati dall'art. 252, comma 2 del D. lgs. 152/2006*;
- provvede alla perimetrazione dei SIN sentiti i comuni, le province, le regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili (*art. 252, comma 3, D.lgs. 152/2006*);
- *individua con decreto di natura non regolamentare, su proposta dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) i valori d'intervento sito-specifici delle matrici ambientali in aree marine, che costituiscono i livelli di contaminazione al di sopra dei quali devono essere previste misure d'intervento funzionali all'uso legittimo delle aree e proporzionali all'entità della contaminazione (art. 252, comma 3, D. lgs. 152/2006)*;
- *ai sensi dell'art. 36 bis del D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, è competente a ridefinire il perimetro dei SIN, su richiesta della regione interessata, sentiti gli enti locali interessati, "fermo restando che rimangono di competenza regionale le necessarie operazioni di verifica e di eventuale bonifica della porzione di siti che, all'esito di tale ridefinizione, esuli dal sito di interesse nazionale (...)";*
- *ai sensi dell'art. 17 bis del D.L. 6 novembre 2021, n.152, convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n.233, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, è competente alla ricognizione e ripermetrazione dei siti attualmente classificati SIN ai fini dell'esclusione delle aree che non soddisfano più i requisiti di legge per essere qualificati siti di interesse nazionali;*
- è competente in merito alla procedura di bonifica dei SIN, sentito il Ministero delle imprese e del made in Italy;
- predispone gli interventi di bonifica (avvalendosi dell'ISPRA, dell'Istituto superiore di sanità e dell'E.N.E.A.), nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile oppure non provveda il proprietario del sito contaminato né altro soggetto interessato;
- può stipulare insieme al Ministro delle imprese e del made in Italy, d'intesa con la regione territorialmente interessata e, per le materie di competenza, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo per gli aspetti di competenza in relazione agli eventuali specifici vincoli di tutela insistenti sulle aree e sugli immobili, accordi di programma di progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica e di riconversione industriale e sviluppo economico produttivo dei SIN;
- dichiara ricevibile, con proprio decreto, la proposta di transazione formulata dal soggetto nei cui confronti ha avviato le procedure di bonifica e di

riparazione del danno ambientale del SIN, ovvero ha intrapreso la relativa azione giudiziaria.

- *il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica è, altresì, competente ad adottare con proprio decreto le norme tecniche in base alle quali l'esecuzione del piano di caratterizzazione è sottoposta a comunicazione di inizio attività (art. 252, comma 9 quinquies, D.lgs 152/2006);*
- *ai sensi dell'articolo 252, comma 4 - ultimo periodo – del d.lgs. n. 152/2006, qualora accerti il mancato rispetto delle norme tecniche dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio o di prosecuzione delle operazioni, salvo che il proponente non provveda a conformarsi entro il termine e secondo le prescrizioni stabilite dal medesimo;*
- *ai sensi dell'articolo 252, comma 8-bis del D.lgs. 152/2006, circa l'applicazione a scala pilota, di tecnologie di bonifica innovative, anche finalizzata all'individuazione di parametri di progetto necessari per l'applicazione a piena scala, valuta, insieme all'Istituto superiore di sanità, che tale applicazione avvenga in condizioni di sicurezza con riguardo ai rischi sanitari e ambientali. Insieme all'Istituto superiore della sanità si pronuncia, entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza corredata dalla necessaria documentazione tecnica;*
- *ai sensi dell'art. 9-ter del D.lgs. 152/2006, in caso di compravendita di aree ubicate nei siti di interesse nazionale, su istanza congiunta degli interessati, autorizza entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza la volturazione dell'autorizzazione di cui all'articolo 242, commi 4 e 6.*

## **MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY**

(D.lgs. n. 152/2006)

Il citato D.lgs.152 del 2006, al Titolo V Parte IV disciplina, dal punto di vista tecnico-amministrativo, le procedure da utilizzare in caso di fenomeni di contaminazione della matrice suolo e delle acque sotterranee. L'*iter* per la valutazione dei fenomeni di contaminazione di un sito “potenzialmente” inquinato ha il suo inizio con la redazione del “Piano di Caratterizzazione”, che si identifica nell'insieme delle attività che permettono di ricostruire i fenomeni di contaminazione a carico delle matrici ambientali, in modo da ottenere le informazioni di base a supporto delle decisioni realizzabili e sostenibili per l'eventuale messa in sicurezza e/o bonifica definitiva.

In tale contesto, il Ministro delle imprese e del made in Italy:

- può stipulare insieme al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, d'intesa con la regione territorialmente interessata e, per le materie di competenza, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché con

il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per gli aspetti di competenza in relazione agli eventuali specifici vincoli di tutela insistenti sulle aree e sugli immobili, accordi di programma di progetti integrati in messa di sicurezza o bonifica e di riconversione industriale e sviluppo economico produttivo dei SIN.

## **L. TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA E IN IMPIANTI DI INCENERIMENTO**

*Con l'articolo 3, comma 24, della legge n. 549 del 29 dicembre 1995 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", è stato istituito, a favore delle Regioni, il tributo speciale per il deposito in discarica ed in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi così come definiti e disciplinati dall'articolo 2 del Dpr 10 settembre 1982, n. 915. (cd. "ecotassa"), a cui sono tenuti:*

- o i gestori di impianti di stoccaggio definitivo di rifiuti ed i gestori di impianti di incenerimento senza recupero di energia;*
- o chiunque esercita, ancorché in via non esclusiva, l'attività di discarica abusiva e chiunque abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti;*

*Si tratta di un prelievo tributario speciale istituito per finalità prevalentemente ecologiche, quali quelle di favorire la minore produzione di rifiuti ed il recupero dagli stessi di materia prima o di energia attenuando la convenienza economica dello smaltimento dei rifiuti (deposito in discarico o incenerimento senza recupero di energia).*

*La disciplina degli elementi essenziali del tributo è contenuta nella citata legge n. 549 del 1995, mentre l'integrazione normativa è demandata alle leggi regionali, salvo la iniziale determinazione di alcuni elementi tecnici.*

*In particolare:*

- o la base imponibile del tributo è costituita dalla quantità dei rifiuti conferiti in discarica, che risultano dalle annotazioni nei registri di carico e scarico del deposito (art. 3, comma 28, legge n. 549 del 1995);*
- o il tributo è determinato moltiplicando l'ammontare dell'imposta per il quantitativo dei rifiuti conferiti in discarica, nonché per coefficiente di correzione, che tenga conto del peso specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti ai fini della commisurazione dell'incidenza sul costo ambientale, da stabilire con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità (art. 3, comma 29, legge n. 549 del 1995);*
- o l'ammontare dell'imposta è fissato con legge regionale nell'ambito dei parametri (tra un limite minimo ed un massimo) stabiliti dalla legge, e varia in relazione al diverso impatto ambientale dei rifiuti (art. 3, comma 29, legge n. 549 del 1995).*

*In caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata l'aliquota fissata per il periodo di imposta immediatamente precedente (art. 3, comma 29, legge n. 549 del 1995).*

*L'accertamento, la riscossione, i rimborsi e il contenzioso amministrativo inerente al tributo in esame e quanto non previsto dai commi da 24 a 41 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995 sono disciplinati con legge della regione (art. 3, comma 34, legge n. 549 del 1995).*

*In particolare, la norma dispone che il tributo è dovuto alle Regioni. Una quota parte del gettito è destinata ai Comuni ove sono ubicati le discariche o gli impianti di incenerimento senza recupero energetico e ai Comuni limitrofi, effettivamente interessati dal disagio provocato dalla presenza della discarica o dell'impianto, per la realizzazione di interventi volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e di monitoraggio ambientale e alla gestione integrata dei rifiuti urbani.*

*La restante quota del gettito derivante dall'applicazione del tributo affluisce in un apposito fondo della Regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.*

*In merito a tale disposizione è necessario rilevare che la data di emanazione (28 dicembre 1995) è antecedente all'emanazione del Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (abrogato e sostituito dal d.lgs. 152/2006) di attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio che hanno rappresentato un sistema compiuto di disciplina del settore dei rifiuti, imprescindibile riferimento per le linee di intervento su tale materia. Pertanto, le disposizioni di cui ai commi da 24 a 41 del citato articolo 3 dovrebbero essere armonizzate con la normativa comunitaria di settore adottata successivamente e recepita, in generale, dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni.*

*In particolare, è opportuno considerare il coordinamento con:*

- o la normativa in materia di discariche, contenuta nel d.lgs. 36/2003, di attuazione della direttiva 1999/31/Ce e relativa alle discariche di rifiuti, modificato dal d.lgs. 121/2020 di attuazione della direttiva (Ue) 2018/850 con particolare riferimento alle discariche c.d. abusive ed ai criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica;*
- o la normativa in materia di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti di cui al titolo III bis della parte IV del d.lgs. 152/2006;*
- o le disposizioni dettate dall'articolo 205 del d.lgs.152/2006 in materia di misure per incrementare la raccolta differenziata: il comma 3 prevede che nel caso in cui, a livello di ambito territoriale ottimale se costituito, ovvero in*

*ogni Comune, non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti dallo stesso articolo, è applicata un'addizionale del 20 per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dei Comuni che non abbiano raggiunto le percentuali previste dal comma 1 sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte nei singoli Comuni; il comma 3 bis precede che al fine di favorire la raccolta differenziata di rifiuti urbani, la misura del tributo di cui all'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, è modulata in base alla quota percentuale di superamento del livello di raccolta differenziata (RD), fatto salvo l'ammontare minimo fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della medesima legge n. 549 del 1995.*

**MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA**

*Adotta con proprio decreto il coefficiente di correzione per la determinazione del tributo.*

*L'esercizio di funzioni inerenti il tributo speciale in oggetto è tale da influire anche sulla libertà di concorrenza tra imprese ricompresa tra le altre competenze dell'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.*

Da

Avv. Alfonso Peluso.

Vice Capo Ufficio Legislativo Ministero per la Famiglia, Natalità e Pari Opportunità.

Gentilissimi,

dalle tabelle allegate (Sottogruppo 3 – Istruzione), non riesco ad evincere, tra i Lep individuabili, quelli pur segnalati ab origine dal Ministero della Famiglia (che pure in un primo tempo mi sembrava risultassero considerati nei lavori) titolare ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. c), del DL 86 del 2018 (e dell'art. 5 DPCM 12.11.2022), delle "... funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, anche con riferimento allo **sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**, fatte salve, con riferimento a tali servizi, le competenze del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca" (oggi MIM).

Ai sensi del D. Lgs 65/2017, nell'ambito del nuovo sistema integrato di educazione, **potrebbe essere considerato, nel quadro della trattazione del tema Istruzione, quello della diffusione dei nidi d'infanzia e in generale dei servizi educativi per la prima infanzia quale LEP**, posto che per tali servizi sono previsti a livello nazionale ed europeo obiettivi minimi di presenza sul territorio, cui corrisponde la definizione di un target minimo atteso:

- il D.Lgs. 65/2017 pone come obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33% di copertura per i nidi e i servizi educativi per la prima infanzia;
- il PNRR ipotizza il raggiungimento di una copertura del 45% con la realizzazione di 176.320 posti per i servizi 0-2 anni;
- Il "5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023" (D.P.R. del 25/01/2022), indica, nell'Azione 1, il superamento dell'obiettivo del 33% e il raggiungimento del 50% di copertura dei nidi d'infanzia;
- gli stessi target vengono riproposti anche nel "Piano nazionale garanzia infanzia" (Child guarantee);
- l'obiettivo europeo, per come recentemente aggiornato dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Ue. dell'8.12.2022, ha innalzato il target dal 33% al 45% di copertura entro il 2030.

In materia, rileva la puntuale previsione di cui all'art. **1, comma 449 L. 232/16 lettera d-sexies** che individua le risorse attribuibili in base al fondo di solidarietà comunale

*"... destinato ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna quanto a 120 milioni di euro per l'anno 2022, a 175 milioni di euro per l'anno 2023, a 230 milioni di euro per l'anno 2024, a 300 milioni di euro per l'anno 2025, a 450 milioni di euro per l'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, quale quota di risorse finalizzata a incrementare in percentuale, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, **il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Il livello minimo da garantire di cui al periodo precedente è definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato. In considerazione delle risorse di cui al primo periodo i comuni, in forma singola o associata, garantiscono, secondo una progressione differenziata per fascia demografica tenendo anche conto, ove istituibile, del bacino territoriale di appartenenza, **il raggiungimento del livello essenziale della prestazione attraverso obiettivi di servizio annuali.** Dall'anno 2022 l'obiettivo di servizio, per fascia demografica del comune o del bacino territoriale di appartenenza, è fissato con il decreto di cui al sesto periodo, dando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati e tenendo conto di una soglia massima del 28,88 per cento, valida sino a quando anche tutti i comuni svantaggiati non abbiano raggiunto un pari livello di prestazioni. L'obiettivo di servizio è progressivamente incrementato annualmente sino al raggiungimento, nell'anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato. Il contributo di cui al primo periodo è ripartito entro il 28 febbraio 2022 per l'anno 2022 ed entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni successivi con***

decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e **il Ministro per le pari opportunità e la famiglia**, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard per la funzione "Asili nido" approvati dalla stessa Commissione. Con il decreto di cui al sesto periodo sono altresì disciplinati gli obiettivi di potenziamento dei posti di asili nido da conseguire, per ciascuna fascia demografica del bacino territoriale di appartenenza, con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse. Le somme che a seguito del monitoraggio, di cui al settimo periodo, risultassero non destinate ad assicurare il potenziamento del servizio asili nido sono recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228...".

Per la definizione del costo standard del nido d'infanzia si può assumere – tenendo conto di quanto disposto dall'art.1, comma 172, della Legge 234/2021 - il valore del fabbisogno standard preso come riferimento dal SOSE–Soluzioni per il Sistema Economico per l'assegnazione del Fondo di solidarietà comunale finalizzato al raggiungimento del livello di copertura dei nidi del 33%.

Tale valore ammonta a 7.670€ e viene come tale definito – tenendo conto di quanto disposto dall'art.1, comma 355, della Legge 232/2016 - al netto del "bonus asilo nido" riconosciuto dall'INPS, che è almeno pari a 1.500€ annui.

§§§

Sempre nell'ambito dell'istruzione integrata, anche la fine di garantire le pari opportunità nei confronti di studenti svantaggiati, rilevano le previsioni di cui **all'art. 1, comma 449 lettera d-octies**) che individua tra le risorse del Fondo di solidarietà comunale destinato ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna (quanto a 30 milioni di euro per l'anno 2022, a 50 milioni di euro per l'anno 2023, a 80 milioni di euro per l'anno 2024, a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e a 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027) la "... quota di risorse finalizzata a incrementare, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno **e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, privi di autonomia** a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica. Il contributo di cui al primo periodo è ripartito, entro il 28 febbraio 2022 per l'anno 2022 ed entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento per gli anni successivi, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dell'istruzione, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, il Ministro per le disabilità **e il Ministro per le pari opportunità e la famiglia**, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenendo conto, ove disponibili, dei costi standard relativi alla componente trasporto disabili della funzione "Istruzione pubblica" approvati dalla stessa Commissione. Fino alla definizione dei LEP, con il suddetto decreto sono altresì disciplinati gli obiettivi di incremento della percentuale di studenti disabili trasportati, da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse...".

§§§

Ovviamente se tra le materie "leppizzabili" oggetto del presente lavoro fossero già state incluse quelle appena sopra indicate (individuate come LEP direttamente dalla legge) Vi pregherei di considerare le presenti osservazioni tamquam non essent.

Vi ringrazio.

Cordialmente,

Avv. Alfonso Peluso.

Vice Capo Ufficio Legislativo Ministero per la Famiglia, Natalità e Pari Opportunità.



# Ministero della Giustizia

## GABINETTO DEL MINISTRO

*Al Capo dell'Ufficio legislativo*

*Al Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia*

*Al Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria,  
del personale e dei servizi*

*Al Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità*

*e, p.c.*

*Al Direttore generale dell'Unità di missione PNRR*

Oggetto: Lavori istruttori LEP – Sottogruppo X del CLEP – Giustizia di pace. Richiesta contributi.

Al fine di consentire il perfezionamento del lavoro di individuazione dei modelli di LEP da parte del Sottogruppo X del Comitato tecnico - scientifico per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023, insediato dal Ministro per gli affari regionali il 9 maggio 2023, per la materia dell'amministrazione della giustizia di pace, si chiede a codesti Uffici di fornire, con cortese sollecitudine, una attenta valutazione in ordine ai due ambiti di LEP individuati:

- 1) giudici di pace (giudice onorario di pace);
- 2) giustizia riparativa.

A titolo informativo, si rappresenta che il Comitato tecnico - scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), ha terminato a fine luglio 2023 la prima fase dei suoi lavori, indicata dall'articolo 2 del predetto decreto, lettera b): "*individuazione delle materie o degli ambiti di materie, nonché delle correlate funzioni, riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni*". Nel corso dei mesi di agosto e settembre sono poi proseguiti i lavori, coinvolgendo anche degli esperti, per elaborare un primo esercizio di individuazione, nel quadro normativo e ordinamentale vigente, dei LEP relativi alle materie cosiddette "leppizzabili".

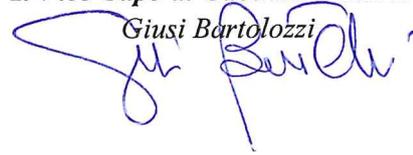
Ciò posto, su indicazione del Presidente del CLEP prof. Cassese, al fine di perfezionare ulteriormente il lavoro già svolto dai diversi Sottogruppi, è stata trasmessa la parte della relazione relativa alla materia di competenza di ciascun Ministero, unitamente ai LEP individuati, che ad ogni buon fine si allega in copia, segnalando la possibilità/opportunità di far pervenire eventuali proposte di modifiche o integrazioni.

Nel rappresentare l'esigenza di supportare l'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 10, si ritiene utile condividere il materiale già raccolto (relazione e prospetti excel) al fine di formulare eventualmente se necessarie proposte integrative o modificative.

Si raccomanda la trasmissione di eventuali contributi all'Ufficio di gabinetto, da anticipare alla mail [bilancio.gabinetto@giustizia.it](mailto:bilancio.gabinetto@giustizia.it).

*Il Vice Capo di Gabinetto vicario*

*Giusi Bartolozzi*





*Ministero della Giustizia*  
*Ufficio Legislativo*

N. 3/1/1 – 330 (2023)

Roma, 16 ottobre 2023

Al Sig. Capo di Gabinetto del Ministro  
SEDE

**OGGETTO: Lavori istruttori LEP – sottogruppo X del CLEP – Giustizia di Pace - Contributo**

Con riferimento all'oggetto, ed in particolare alla richiesta di fornire eventuali integrazioni o proposte di modifica rispetto alla relazione inviata dal CLEP, questo Ufficio segnala quanto segue:

**1) Organizzazione della giustizia di pace (punto 3.11 della relazione).**

Va rimarcato che la organizzazione della giustizia "di pace" ossia degli uffici giurisdizionali riservati alla giurisdizione di magistrati non professionali, come pure si evidenzia nella relazione, è compito dell'amministrazione centrale (Ministero della Giustizia) in piena sinergia con il Consiglio Superiore della Magistratura.

Posta tale premessa, sui singoli LEP si rileva che, quanto al numero 1) (misure volte ad assicurare la ragionevole durata del processo), si tratta di un obiettivo costantemente perseguito da parte del Ministero sia con interventi sul piano organizzativo (che coinvolgono anche la giustizia di pace) che sul piano normativo e che la "diversa organizzazione" cui si fa riferimento deve comunque inserirsi nei programmi di razionalizzazione delle risorse e di efficace risposta alla domanda di giustizia resa maggiormente fruibile grazie alla crescente informatizzazione dei rapporti fra cittadino e organo giudiziario. Quanto al numero 2) (misure volte ad assicurare l'imparzialità ed indipendenza dei giudici di pace) anche in questo caso si tratta in gran parte di misure normative di carattere ordinamentale che debbono tener conto della necessaria uniforme amministrazione della giustizia (ordinaria e di pace) sull'intero territorio nazionale, ferma restando la considerazione che attualmente anche per i giudici onorari esistono profili ordinamentali che assicurano che gli stessi esercitino le funzioni con imparzialità ed indipendenza. Con riferimento al punto 3) (misure volte ad assicurare la competenza e la professionalità dei giudici di pace), non vi sono osservazioni.

Con riguardo al LEP numero 4) (misure volte a individuare le sedi e la logistica degli uffici giudiziari del giudice di pace), va evidenziato che la individuazione delle sedi degli uffici giudiziari, sia a livello nazionale che locale, è definita a livello centrale, nella già ricordata sinergia fra Ministero e Consiglio superiore della Magistratura, e non a livello di ente locale, tanto meno con riferimento alla individuazione esclusiva in capo all'ente locale di ulteriori sedi giudiziarie. Con riferimento al LEP n. 5) (misure per il reclutamento, formazione e aggiornamento dei giudici di pace), sembra che anche questo aspetto sia riservato, in particolare, al CSM ed alla Scuola Superiore della Magistratura.

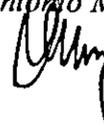
Con riguardo al n. 6) (misure volte garantire tempi massimi di definizione del giudizio e corsie privilegiate per la materia di alcune cause). La valutazione in ordine alla correlazione fra una eventuale riorganizzazione degli uffici del giudice di pace e la garanzia di ridotti tempi di definizione dei giudizi va rimessa alla programmazione ad opera dell'amministrazione centrale, anche in questo caso.

Per quanto attiene al punto 7) (misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi PNRR in materia di giustizia). In questo settore occorre evidenziare che la contrattazione che ha condotto agli accordi confluìti nel PNRR in materia di giustizia è stata, ed è, gestita principalmente a livello nazionale e, anche in questo caso, non pare immediatamente accoglibile la indicazione della immediatezza della correlazione fra la riorganizzazione dei giudici di pace e il raggiungimento degli obiettivi PNRR.

## **2) Giustizia riparativa.**

Con riferimento alla materia della giustizia riparativa, occorre rilevare che l'art. 61 del decreto legislativo n. 150 del 2022 prevede che sia un organo apposito (Conferenza nazionale per la giustizia riparativa) a proporre i livelli essenziali delle prestazioni. Si segnala, peraltro, che la prima riunione della Conferenza è stata fissata per il 25 ottobre prossimo.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo  
*Antonio Mura*



### **3.11. ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA DI PACE**

#### **1. Introduzione**

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 10, per la materia dell'amministrazione della giustizia di pace sono state individuate, sulla base della legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- l'organizzazione del giudice di pace, articolata su tutto il territorio nazionale e distribuita per circondari dei Tribunali;
  - la popolazione di riferimento, quali beneficiari eventuali del servizio.
- In tal senso, in linea generale, sono stati considerati i dati ISTAT e CSM.

#### **2. Descrizione sintetica dei LEP Individuati**

Ai fini dell'individuazione dei LEP, sono state individuate, sulla base della legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale. Per quanto concerne la materia Organizzazione della giustizia di pace, va premesso che: a) il giudice conciliatore vigente durante la stesura dell'art. 116, co. 3, Cost. è stato sostituito dal giudice di pace, ora giudice onorario di pace; b) il giudice onorario di pace è parte integrante dell'ordinamento giudiziario con competenze ampliate negli anni sia per il settore penale e sia per quello civile; c) la sua funzione conciliativa è sostituita dagli organismi di conciliazione privata e dal nuovo sistema di giustizia riparativa; d) la disciplina di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa" è direttamente attuativa del vincolo costituzionale di cui all'art. 117, lett. l), Cost.

Di conseguenza, sono stati individuati i seguenti LEP:

1. **misure volte ad assicurare la ragionevole durata del processo:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, tale modalità non incida ma, semmai, favorisca la ragionevole durata del processo; in tal senso può essere utile, al fine di verificare il fabbisogno di spesa, partire dalla organizzazione attuale (dati CSM e Ministero della Giustizia), ritenendola come diffusione minima sul territorio;
2. **misure volte ad assicurare l'imparzialità ed indipendenza dei giudici di pace:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace nonché forme differenti di reclutamento e formazione, venga assicurata l'imparzialità e l'indipendenza dei giudici di pace, quale presidio fondamentale di garanzia; in tal senso può essere utile, al fine di verificare il fabbisogno di spesa, rinviare alle norme sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12);
3. **misure volte ad assicurare la competenza e la professionalità dei giudici di pace:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace nonché forme differenti di reclutamento e formazione, venga assicurato il livello professionale del magistrato; in tal senso può essere utile, al fine di verificare il fabbisogno di

spesa, rinviare alle norme sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) e circolari CSM che stabiliscono valutazioni di professionalità ed obblighi di formazione;

I Lep sopra menzionati sono volti prioritariamente a garantire il livello minimo di tutela dei diritti e interessi legittimi (artt. 24 e 117, lett. m, Cost.);

4. **misure volte ad individuare le sedi e la logistica degli uffici giudiziari del giudice di pace:** il Lep prevede una organizzazione minima degli uffici e delle sedi, lasciando agli enti locali la possibilità di individuarne di aggiuntive. Al fine di individuare i livelli di spesa si può far riferimento all'articolo 3 del d.lgs. n. 156/2012 "Revisione delle circoscrizioni giudiziarie - Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148";

5. **misure per il reclutamento, formazione e aggiornamento dei giudici di pace:** il Lep prevede requisiti minimi ed uniformi per il percorso professionale dei giudici di pace, lasciando agli enti locali la possibilità di individuarne di aggiuntivi. Al fine di individuare i livelli di spesa si può far riferimento al decreto legislativo 9 settembre 1997, n. 354, concernente le norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, concernente proporzionale negli uffici statali siti in provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego;

I Lep sopra menzionati sono volti prioritariamente a garantire il livello minimo di articolazione, struttura e competenze dei giudici di pace (art. 117, lett. m, Cost. nonché l'art. 3 d.lgs. n. 156/2012;

6. **misure volte garantire tempi massimi di definizione del giudizio e corsie privilegiate per la materia di alcune cause:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, vengano garantiti i tempi di definizione dei giudizi in materia civile e penale, come oggi individuati dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 e dalla legge n. 89 del 24 marzo 2001, anche al fine di evitare di incorrente in giudizi risarcitori per l'eccessiva durata dei processi;

7. **misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi PNRR in materia di giustizia:** il Lep prevede la necessità che, anche prevedendo una diversa organizzazione del giudice di pace, vengano garantiti gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato e le restanti misure volte a favorire lo svolgimento del processo (informatizzazione e ufficio del processo);

I Lep sopra menzionati sono volti prioritariamente a garantire programmi di definizione e di abbattimento dell'arretrato (art. 117, lett. m, Cost. nonché legge n. 89 del 24 marzo 2001; legge 27 settembre 2021, n. 134, attuata con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150; Regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 2021/241; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021 e notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021; decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"; decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021n. 113, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche

amministrazioni funzionali all'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia").

### **3. Osservazioni e alternative**

L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale, nazionale concernente l'amministrazione della giustizia di pace, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, delle indicazioni contenute nelle *Relazioni dei Sottogruppi* (v. 2.8.2023), in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla necessità di garantire l'unitarietà della tutela dei diritti e interessi legittimi e dell'organizzazione della giustizia di pace.

Nell'individuazione dei LEP, pertanto, il maggiore grado di dettaglio utilizzato risiede nella necessità di garantire più efficacemente l'erogazione di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, facendo emergere ciascuno dei casi in cui l'intervento statale risulti imprescindibile, a garanzia della fruizione del diritto.

Tuttavia, occorre sottolineare, come già evidenziato dalla relazione del Sottogruppo n. 10, che, oggi, il giudice di pace (ora giudice ordinario di pace) è parte integrante della giurisdizione avendo perso molto del giudice conciliatore previsto in Costituzione (al punto da poter persino dubitare della permanenza, per tale profilo, di spazi applicativi dell'art. 116, co 3, Cost.).

Ne consegue come - stante la competenza esclusiva dello Stato per giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa - i LEP in tale materia rappresentano la ricaduta, per la tutela dei diritti dei singoli utenti, della disciplina di organizzazione, selezione e formazione della magistratura onoraria nonché di regole ineludibili per tempi dei processi e smaltimento dell'arretrato.

Di conseguenza, rappresentano la necessità di uniformarsi su livelli omogenei rispetto alla restante parte del settore giustizia.



# Ministero della Giustizia

*Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR*

**Al Capo di Gabinetto**

**OGGETTO: Lavori istruttori LEP – Sottogruppo X del CLEP – Giustizia di pace. Richiesta contributi – Riscontro a vostra nota n. 34451.U del 9.10.2023**

In riscontro alla nota citata in oggetto, riguardo all'Organizzazione della Giustizia di pace, nell'ambito della individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantire su tutto il territorio nazionale, previsti dall'art. 117 della Costituzione, tendenti tutti a garantire prioritariamente programmi di definizione e di abbattimento dell'arretrato, anche con *"Misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi PNRR in materia di giustizia prevedendo la necessità che, anche con una diversa organizzazione del giudice di pace, vengano garantiti gli obiettivi di smaltimento dell'arretrato e le restanti misure volte a favorire lo svolgimento del processo (informatizzazione e ufficio del processo)"*, si evidenziano le seguenti considerazioni.

- 1) Occorrerebbe preliminarmente comprendere se il perimetro di applicazione dei LEP individuati nell'ambito dell'"Organizzazione della giustizia di pace" sia limitato alle prestazioni svolte dall'Ufficio giudiziario denominato *"Ufficio del Giudice di Pace"* o, in alternativa, ricomprenda in senso più esteso tutte le prestazioni svolte dalla figura di magistrato onorario denominata *"Giudice Onorario di Pace"*;
- 2) L'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato è posto nel PNRR esclusivamente per i seguenti procedimenti civili presso i Tribunali e presso le Corti di appello:
  - a) *Per i Tribunali: Affari civili contenziosi con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali, Controversie agrarie, Controversie in materia di lavoro, previdenza,*

*assistenza obbligatoria (inclusi gli speciali e gli ATP). Sono invece esclusi i ruoli degli Affari di volontaria giurisdizione, dei Procedimenti speciali e sommari, nonché le procedure esecutive e concorsuali con l'eccezione delle istanze di fallimento. Il Ruolo Affari civili contenziosi include, conteggiandoli nella relativa materia, anche i procedimenti trattati con rito sommario di cognizione ex art. 702 bis, che pertanto sono considerati nell'aggregato.*

*b) Per le Corti di appello, l'aggregato di riferimento per il settore civile include i procedimenti relativi ai seguenti ruoli: Affari civili contenziosi, con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali, Controversie agrarie e Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria. Sono escluse le altre tipologie di procedimento, con l'unica eccezione dei procedimenti di Equa riparazione che vanno considerati nell'aggregato.*

Non sono ricompresi nel target di abbattimento dell'arretrato i procedimenti civili presso l'Ufficio del Giudice di pace.

- 3) Nell'ambito delle misure PNRR, i procedimenti presso gli Uffici del Giudice di pace sono considerati nell'ambito dell'obiettivo della riduzione del *disposition time* penale limitatamente ai procedimenti, presso i rispettivi Tribunali, relativi alle *sezioni gip-gup autore noto (mod.20 registro generale degli uffici del giudice per le indagini preliminari presso i tribunali) e al dibattimento II grado (mod.7 bis registro delle impugnazioni davanti ai tribunali in composizione monocratica)*.
- 4) Relativamente all'Ufficio per il processo, previsto presso i Tribunali e le Corti di appello, ma non presso gli Uffici del Giudice di Pace, assume rilievo la figura del magistrato onorario denominata "*Giudice onorario di pace*".

In particolare, l'art. 9 del d. Lgs. n. 116/2017 prevede, tra l'altro:

- a) *I giudici onorari di pace sono, inoltre, assegnati alla struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo», costituita, a norma del decreto legislativo recante norme sull'ufficio per il processo, in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206 e della legge 27 settembre 2021, n. 134, presso il tribunale del circondario nel cui territorio ha sede l'ufficio del giudice di pace al quale sono addetti.*
- b) *I giudici onorari di pace assegnati all'ufficio per il processo non possono esercitare la giurisdizione civile e penale presso l'ufficio del giudice di pace.*
- c) *Nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico i giudici onorari di pace devono essere assegnati all'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti.*

d) *Ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio per il processo può essere assegnata, nei limiti e con le modalità di cui all'articolo 11, la trattazione di procedimenti civili e penali, di competenza del tribunale ordinario.*

Tali giudici onorari di pace, che contribuiscono nell'ambito dell'organizzazione degli Uffici per il processo al raggiungimento degli obiettivi connessi all'abbattimento dell'arretrato e alla riduzione del *disposition time*, operano tuttavia al di fuori dell'Ufficio del Giudice di Pace.

5) Relativamente all'informatizzazione, il PNRR prevede, nell'ambito della Riforma 1.8 per la digitalizzazione della Giustizia, la milestone M1C1-38: *l'obbligatorietà del fascicolo telematico obbligatorio e il completamento del processo civile telematico. Punta anche alla digitalizzazione del processo penale di primo grado, esclusa l'udienza preliminare. Da ultimo intende introdurre una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile conformemente alla legislazione.* In questo ambito l'Ufficio del Giudice di pace è coinvolto, sia nel penale, sia nel civile.

Alla luce delle considerazioni esposte si evidenzia che qualora il perimetro di definizione si riferisse all'Ufficio del Giudice di Pace il LEP n. 7 "misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi PNRR in materia di giustizia" non sarebbe del tutto riconducibile alle attività svolte dagli Uffici del Giudice di Pace.

**Il Direttore Generale**

Prof. Davide Galli



GALLI  
DAVIDE  
MINISTERO  
DELLA  
GIUSTIZIA  
18.10.2023  
10:11:55  
GMT+01:00



# Ministero della Giustizia

*Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità*

*Al Capo del Dipartimento*

**Al Signor Capo di Gabinetto  
Preg.mo Cons. Alberto Rizzo**

**(Rif: m\_dg.GAB 09/10/2023.0034451.U)  
ROMA**

**Oggetto: Lavori istruttori LEP – Sottogruppo X del CLEP –  
Giustizia di pace. Contributo di sintesi.**

- §1 Mi prego di dare immediato riscontro alla nota della S.V. in oggetto indicata.
- §2 Va premesso che in ordine alla giustizia di pace non si rilevano competenze di questo Dipartimento.
- §3 In ordine all'analisi e predisposizione dei L.E.P. nell'ambito del comparto afferente la giustizia riparativa, si rileva come la predisposizione degli stessi sia di competenza della Conferenza Nazionale prevista dall'art. 61 (commi 1° e 4°) del Decreto Legislativo 150.2022 e che pertanto la loro approvazione compete alla Conferenza Unificata prevista dal D.Lvo. 281-97.  
La Conferenza Nazionale per la giustizia riparativa è stata costituita con il recente D.M. 4 ottobre ed è stata fissata la sua prima convocazione per il giorno 25 ottobre p.v.
- §4 Sembra pertanto doveroso attendere la convocazione della Conferenza Nazionale per acquisire le determinazioni che ivi verranno assunte. Al più potrebbe valutarsi se sia opportuno far conoscere l'elaborato del CLEP alla Conferenza, quando verrà elaborata la proposta sui ricordati livelli essenziali delle prestazioni.

Profitto dell'occasione per rinnovare le espressioni della mia deferente considerazione.

**Il Capo Dipartimento  
Antonio Sangermano**





*Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica*

CAPO DI GABINETTO

Alla Segreteria tecnica della Cabina di regia  
per i LEP  
[segreteria.regialep@governo.it](mailto:segreteria.regialep@governo.it)

Oggetto: riscontro verifica LEP in materia di *“Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”* e in materia di *“Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”*- Sottogruppo n.8 CLEP *“Ambiente ed energia”*

In riferimento all’oggetto, si riscontra la Vostra a mezzo e-mail del giorno 06 ottobre u.s. che si allega, al fine di trasmettere quanto segue:

- 1) osservazioni del Dipartimento DiAG in relazione alla relazione in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema con annessi allegati (cfr. Prot. UDCM 22810/2023);
- 2) testo consolidato, in modalità revisione, della Relazione 3.10 *“Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, con le integrazioni proposte dal Dipartimento DiSS e ISPRA.

Per quanto concerne la relazione in materia di *“Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”*, non ci sono state proposte di integrazione e/o modifica e si conferma il lavoro predisposto dal Sottogruppo n. 8.

Nel rimanere a disposizione di codesta Segreteria tecnica, si inoltrano cordiali saluti.

Avv. Mario Antonio Scino



MARIO ANTONIO  
SCINO  
Ministero  
DELL'AMBIENTE E  
DELLA SICUREZZA  
ENERGETICA  
CAPO DI GABINETTO  
20.10.2023 19:00:05  
GMT+01:00



## Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE GENERALE,  
PIANIFICAZIONE E PATRIMONIO NATURALE

### IL CAPO DIPARTIMENTO

Al sig. Capo di Gabinetto

**OGGETTO:** richiesta di verifica dei LEP in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema –  
riscontro

Con la presente si fa seguito alla nota pervenuta da codesto superiore Ufficio di cui al prot. UDCM 22473 del 10/10/2023, registrata al protocollo MASE in ingresso al n. 162013 del 11/10/2023.

Con riferimento alle osservazioni richieste sulla relazione relativa alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e sui LEP individuati dal CLEP, si evidenzia quanto di seguito esposto.

I LEP individuati presentano una descrizione che richiama, oltre alle competenze di questo Ministero e/o di questo Dipartimento, anche quelle di altre pubbliche Amministrazioni.

In particolare:

- LEP 1 - *“Al fine id garantire una produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione ed uso delle foreste, dei terreni forestali e delle aree ad alto valore climatico tale da consentire il mantenimento della loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere ad una funzione ecologica, gli interventi di trasformazione dei boschi e dei relativi terreni previsti dalla normativa vigente devono essere contenuti nell'intero territorio nazionale entro soglie adeguate.”*: inerisce a anche a competenze in capo al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;
- LEP 2 - *“Al fine di contrastare la perdita di aree verdi, di biodiversità e dei relativi servizi ecosistemici, il consumo di suolo e la copertura artificiale del terreno, in accordo con l'obiettivo di un graduale azzeramento di tali fenomeni entro il 2050, devono essere contenuti sull'intero territorio nazionale al di sotto di misura di superficie adeguata.”*: inerisce competenze trasversali allo scrivente Dipartimento e al Dipartimento sviluppo sostenibile.

Va osservato, inoltre, che, mentre per la gran parte degli ambiti individuati si riscontrano numerosi parametri quantitativi e qualitativi definiti a livello normativo, per quel che riguarda la biodiversità e il suolo la definizione di tali parametri è complessa, ancora *in itinere* (cfr. la filiera

*CBD Kunming-Montreal Global biodiversity framework – KMGBF e i suoi target sulla biodiversità (1-8), Strategia europea per la Biodiversità e la Strategia Nazionale Biodiversità*) e deve essere completata con il necessario ausilio di organi tecnico-scientifici.

Si ravvisa, pertanto, l'opportunità di definire, con maggior rigore, il perimetro delle definizioni e del contenuto sopracitato, in ragione dell'accennata e marcata trasversalità dei temi trattati.

Stante quanto sopra, si allega, comunque una proposta di revisione sulla formulazione dei LEP e alcune osservazioni della Direzione generale PNM sulla relazione illustrativa (**All.1 e 1a**), fermo restando che, allo stato attuale, gli stessi non appaiono concretamente misurabili, in assenza di idonei indicatori.

Si evidenzia, altresì, la necessità di valutare gli eventuali elementi di collegamento con i LEPTA approvati a suo tempo dal SNPA e si ravvisa opportuno un maggiore coinvolgimento di ISPRA che, comunque, ha già fatto pervenire un suo contributo sulla relazione illustrativa (**All. n. 2**)

Si ringrazia per l'attenzione e si rimane a disposizione.

**All.:** *u.s.*

## **IL CAPO DIPARTIMENTO**

Avv. Loredana Gulino

*(documento informatico firmato digitalmente  
ai sensi dell'art. 24 D.lgs. n. 82/2005)*

## **Contributo Direzione Generale Patrimonio Naturalistico e Mare (PNM)**

### **Oggetto: Richiesta di verifica dei LEP in materia di tutela dell'Ambiente e dell'ecosistema.**

Con riferimento alla richiesta di osservazioni e/o proposte di modifica e di integrazione, di cui alla nota n. prot. 0162013 dell'11-10-2023, si rappresenta che dati i tempi concessi per il riscontro, il contributo che si offre, in questa fase, è da intendersi preliminare, anche a causa degli scarsi riferimenti relativi al contesto in cui le "relazioni" e le "tabelle" ad esse allegate trasmesse si inseriscono.

Rimanendo nell'ambito delle competenze della Scrivente si osserva che la "*relazione relativa alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*", presentata quale "*primo esercizio di individuazione dei LEP*", in riferimento alla materia della "*biodiversità*", individua solo cinque "*prestazioni essenziali, da rendere ad ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti ad erogare e/o controllare l'esecuzione*": Aree protette, Ripristino della natura, Uso sostenibile delle foreste, Verde urbano, Specie esotiche invasive.

La "relazione" viene presentata come un "*primo esercizio di individuazione dei LEP*" nel "*quadro normativo ed ordinamentale vigente*", ma, i 5 LEP individuati, non vengono collegati alle norme nel cui quadro dovrebbero inserirsi (per es. Legge quadro per le aree protette, Nature Restoration Law, ecc.); manca, pure, nella "relazione", ogni esplicito riferimento al quadro programmatico in cui i 5 LEP si collocano (Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, Strategia unisonale e nazionale per la biodiversità, etc. e, a livello internazionale, quantomeno il KMGBF e relativi targets, approvato a Montreal lo scorso dicembre), anche se almeno questo tipo di indicazione, avrebbe potuto conferire loro dell'autorevolezza.

Allo scopo di validare i 5 LEP individuati, si deve suggerire, anche, di condurre un'analisi ricognitiva dei livelli di prestazione in materia ambientale e della biodiversità garantiti, nell'attualità, dal sistema normativo e amministrativo vigente; l'analisi dei costi connessi a tali livelli di prestazione dovrebbe poter orientare la definizione del sistema dei LEP ed, eventualmente, informare il dibattito in merito all'opportunità che la materia ambientale, e segnatamente quella della tutela degli ecosistemi e della biodiversità, sia "leppizzabile".

Si osserva che i 5 LEP presentati in questo "*primo esercizio*" sembrano presentare il limite di non riuscire a rendere conto della interdisciplinarietà della materia ambientale; per fare un esempio, il LEP dell'"uso sostenibile delle foreste" compare alla voce biodiversità, ma attiene anche alla materia del consumo di suolo (deforestazione), a quella della produzione sostenibile (forestale e agricola), dell'acqua (intendendo le foreste come forma di protezione dal rischio idrogeologico), dell'aria (fissazione di carbonio), del clima-atmosfera (mitigazione del cambiamento climatico), dei procedimenti amministrativi (sovrapposizione di vincoli paesaggistici e ambientali), ecc.. Questa oggettiva, complessa, interdisciplinarietà della materia ambientale, rende estremamente difficile validare un esercizio di "leppizzazione" ad essa applicabile, perché occorrerebbe trovare un modo in cui, nella definizione dei LEP ambientali, si possa rendere conto delle interazioni (sinergie e trade off) che interessino, le diverse matrici ambientali, in funzione degli impatti delle politiche ad esse applicate. Senza un'efficace individuazione dei LEP ambientali in termini interdisciplinari si deve prevedere che potrebbe essere difficile attestare risorse e competenze in funzione della loro implementazione.

Nel merito della proposta di individuazione dei 5 LEP "biodiversità", l'irriducibile complessità della materia ambientale si palesa anche attraverso molteplici lacune quali, *in primis*, l'assoluta assenza di riferimenti alla "biodiversità marina" (con un collaterale rimando al solo "stato ecologico delle acque marine" al capitolo "acqua").

Sono assenti, pure, gli imprescindibili riferimenti alla "fauna selvatica", che si tratti di specie omeoterme, avifauna o ittiofauna (l'unico, lasco, rimando alle specie esotiche invasive rischia di essere, addirittura, diversivo perché dovrebbe trovare luogo solamente in funzione accessoria rispetto

all'obiettivo prevalente della tutela delle specie animali, floristiche e, anche, microbiche (come quelle dei suoli).

È assente, pure, ogni riferimento al paesaggio, sebbene questo, nel quadro normativo di riferimento, ha pieno titolo ad essere considerato come una matrice ambientale (cfr. legislazione in materia di valutazione di impatto ambientale).

Con riferimento agli allegati tabellari alla “relazione” non è chiarito perché, sebbene i LEP ambientali da essa individuati siano molti di più, si restituisca contezza dell'individuazione (forse preliminare?) di soli due LEP prescrittivi, per misurare i quali, si afferma, “*si tratta di definire soglie inderogabili per la trasformazione boschiva e per il consumo di suolo*”. Stanti le sopra rappresentate carenze dell'individuazione dei LEP nella “relazione”, deve intendersi che gli allegati vadano necessariamente integrati con altri LEP prescrittivi. Nel dettaglio, i due LEP proposti dovrebbero riuscire a includere anche gli aspetti qualitativi e non solo quelli quantitativi connessi alla tutela di foreste e aree verdi di cui si occupano. La complessità del sistema di LEP prescrittivi necessari a misurare il livello delle prestazioni ambientali rischia di costituire un serio ostacolo al controllo delle politiche ambientali in un quadro di autonomia rafforzata, di per sé stesso, rischiando di ingenerare pericolose asimmetrie attuative.

Oltre il problema tecnico della individuazione efficace e coerente dei LEP prescrittivi sembra sussistere quello del loro fondamento giuridico: occorre indicare (se vi sono) le norme di legge che legittimano la forma prescrittiva di quel LEP. Nel caso in specie non sembra che i LEP 1 e 2 si connettano direttamente a strumenti normativi univocamente individuabili. Con riferimento al LEP 1 non esiste una previsione di legge che statuisca le “soglie adeguate” entro cui devono essere contenuti gli interventi di trasformazione dei boschi per tutte le regioni; parimenti, con riferimento al LEP 2, risulta ancora inattuata la proposta di legge nazionale relativa al consumo di suolo motivo per cui non sussistono i presupposti di legge utili ad individuare, per l'intero territorio nazionale, una misura di superficie adeguata al di sotto della quale debba essere contenuto il consumo di suolo; infatti, risulta che solo alcune Regioni, di loro iniziativa, abbiano legiferato in materia di consumo di suolo, ognuna pro domo sua, in assenza di una forma di coordinamento nazionale.

Si deve, pertanto, considerare l'ipotesi che, l'individuazione di alcuni LEP prescrittivi, possa comportare un serio contenzioso Stato-Regioni. Ad esempio, come noto, la materia delle foreste e quella della urbanistica attengono alla competenza legislativa concorrente delle Regioni anche se tale competenza trova un limite nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente e paesaggio, e, quindi, potrebbe accadere che l'individuazione di LEP prescrittivi, riferibili a questo tipo di materie, debba essere tradotta nella forma di una o più leggi nazionali che possano ad essi conferire valore autenticamente cogente, diversamente, l'esercizio della loro individuazione potrebbe rivelarsi velleitario.

Si resta a disposizione a supporto del prosieguo dei lavori del Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP).

## Contributo ISPRA

### 3.10. TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA

#### 1. Introduzione

1.1 Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 8 e tenendo presenti i riferimenti normativi fondamentali degli artt. 9 e 41 Cost., come di recente modificati dalla legge costituzionale n. 1/2022, per la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nonché i principi generali del diritto dell'ambiente, sono stati individuati i seguenti 8 ambiti:

1. Clima-atmosfera;
2. Aria;
3. Acqua;
4. Suolo;
5. Biodiversità;
6. Produzione sostenibile;
7. Procedimenti amministrativi;
8. Monitoraggio e informazione.

1.2 Va preliminarmente evidenziato che l'ambiente/ecosistema è il risultato complesso dell'interazione di una pluralità di componenti, biotiche e abiotiche. La suddivisione in ambiti risponde esclusivamente alla finalità di più agevole gestione della materia, che è, come noto, complessa e non scomponibile. La tutela dell'ambiente è, peraltro, inscindibilmente connessa con altre materie di competenza di diversi sottogruppi, tra le quali la "tutela e valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni ambientali", il "governo del territorio", la "tutela della salute", "alimentazione", nonché con la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza del medesimo sottogruppo. All'interno di ciascun ambito sono state individuate, sulla base della legislazione vigente, le prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

1.3 Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, si ritiene che:

- a) È indispensabile garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale il diritto all'ambiente salubre, in quanto diritto civile e sociale, o quantomeno preconditione essenziale di quest'ultimo. La tutela di tale diritto è stata ulteriormente rafforzata dalla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. da cui discende che essa deve avvenire tenendo presenti le esigenze delle generazioni presenti ma anche di quelle future;
- b) È necessario che lo Stato assicuri in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m Cost.) concernenti il diritto all'ambiente salubre, nonché la possibilità che l'ecosistema in equilibrio possa fornire i servizi ecosistemici, definiti nel Regolamento (UE) 2020/852 come "i contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi";
- c) La prospettiva dei diritti civili e sociali, secondo la quale la tutela dell'ambiente è impostata in funzione dell'uomo, che diventa il baricentro del bene ambiente, va

necessariamente connessa con la prospettiva ecosistemica, nella quale l'uomo è solo un componente/una parte di un sistema ben più complesso;

- d) Poiché, com'è noto e come emerge dai rapporti dell'ISPRA e delle Autorità internazionali competenti, la situazione ambientale attuale del nostro Paese è carente sotto diversi profili, al fine di garantire il suindicato diritto all'ambiente salubre, si deve provvedere a un innalzamento diffuso e omogeneo sull'intero territorio della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, che ai sensi dell'art. 9 costituisce oggi principio fondamentale della Costituzione anche positivamente riconosciuto;
- e) La tutela del diritto civile e sociale alla salubrità dell'ambiente si realizza attraverso prestazioni, che devono essere quantificabili e misurabili nei loro livelli essenziali, per poter conseguire e mantenere le condizioni di salubrità individuate dalla normazione ambientale. È imprescindibile che tali prestazioni impediscano la diminuzione del livello di tutela sotto le soglie stabilite dalla legislazione vigente, garantiscano la tempestività ed effettività degli interventi di conservazione e, ove possibile, il ripristino dello stato dell'ambiente a fronte di emergenze tanto di natura antropica quanto di origine naturale;
- f) L'erogazione di prestazioni ambientali comprende l'erogazione da parte dei pubblici poteri di prestazioni di facere finalizzate al raggiungimento di un determinato obiettivo ambientale e/o prestazioni di controllo delle attività svolte da soggetti terzi, anche privati, che devono conformarsi alle prescrizioni normative e amministrative e agli obiettivi ambientali previsti dalla legislazione vigente;
- g) I LEP ambientali, come rilevato anche dall'ISPRA e dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, sia pure per la diversa materia delle prestazioni di carattere tecnico strumentale, devono comprendere le seguenti prestazioni, non esaustive: monitoraggio dell'ambiente, individuazione e valutazione del livello di qualità dell'ambiente da raggiungere; analisi degli scenari e individuazione delle misure necessarie per assicurare il raggiungimento o il mantenimento di un livello di qualità dell'ambiente, in linea con i LEP; pianificazione e attuazione delle misure individuate; verifica e controllo del conseguimento dei LEP ambientali ed eventuale valutazione dell'efficacia delle misure adottate. Dunque, i LEP ambientali non si riducono ai controlli, benché questi ne costituiscano una parte ineliminabile;
- h) Il diritto dell'ambiente è, per sua natura, un diritto "globale", reticolare e trasversale rispetto ai confini amministrativi, non solo di livello regionale, ma anche di livello statale e sovrastatale. Gli obiettivi e le prescrizioni ambientali derivanti dall'ordinamento internazionale e sovranazionale devono essere uniformemente rispettati sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. Su questa base, l'art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, sancisce il principio generale, confermato in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale, di ulteriore rafforzamento della tutela ambientale, secondo il quale "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali";
- i) Dal diritto vigente emerge che la gran parte delle norme ambientali che fissano soglie e valori sono contenute nelle fonti e negli atti normativi di livello internazionale, europeo e nazionale e quindi in questo ambito appare non utile la distinzione tra LEP primari e secondari;

- j) Il diritto dell'ambiente è, per sua natura, un diritto "quantitativo" e "per soglie": la normazione ambientale individua fisiologicamente quelle condizioni che, attraverso valori e parametri tecnico-scientifici, garantiscono la salubrità dell'ambiente o dei beni ambientali;
- k) Va osservato che, mentre per la gran parte degli ambiti individuati si riscontrano numerosi parametri quantitativi e qualitativi definiti a livello normativo, per quel che riguarda la biodiversità e il suolo la definizione di tali parametri è complessa, ancora in itinere e deve essere completata con il necessario ausilio di organi tecnico-scientifici;
- l) I LEP individuati dalla legislazione vigente possiedono contenuti tecnici che hanno richiesto in sede di predisposizione un importante ausilio degli organi tecnico-scientifici ed esso dovrà essere garantito necessariamente anche in sede di loro aggiornamento;
- m) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un clima compatibile con la vita e il benessere psico-fisico dell'uomo e la pubblica incolumità (riduzione dei gas serra, compensazione del carbonio...);
- n) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un'aria di qualità priva di sostanze inquinanti e/o nocive per la salute e per l'ambiente stesso (come particolati, biossido di zolfo, ossidi di azoto, ossidi di carbonio, incremento della biodiversità/natura...);
- o) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto all'acqua e alla qualità delle acque in relazione alle loro molteplici funzioni (acqua potabile di qualità, acqua balneabile di qualità, acqua da irrigazione di qualità, corretto trattamento delle acque reflue...);
- p) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a un suolo in buono stato, che per qualità ed estensione sia in grado di generare servizi ecosistemici e, dunque, non sia degradato né compromesso nelle sue funzioni essenziali (stoccaggio del carbonio organico, produzione agricola, conservazione delle acque, elemento base per la vita e la biodiversità...);
- q) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto alla protezione della biodiversità e ai benefici da essa generati in termini di servizi ecosistemici (adattamento ai cambiamenti climatici, sicurezza alimentare, prevenzione delle malattie, fruizione delle risorse naturali...);
- r) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto a una produzione economica di beni e servizi che incida il meno possibile sulle risorse naturali e impatti il meno possibile sull'emissione di gas climalteranti, come previsto anche dal novellato art. 41 Cost.;
- s) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto alla previa valutazione e autorizzazione amministrativa delle attività che impattano sullo stato dell'ambiente (procedimenti di VIA, VAS, AIA, AUA, VINCA...);
- t) È necessario assicurare a ogni cittadino un diritto al monitoraggio costante da parte delle autorità competenti della salubrità dell'ambiente (qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo...), nonché un diritto all'informazione, incluso il suo accesso, finalizzato a conseguire, nella misura più idonea, la sua tutela e conservazione.

## 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

All'interno di ciascun ambito (o matrice ambientale) sono stati individuati i livelli essenziali delle prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali connessi con la salubrità dell'ambiente, che rispondono agli obiettivi e alle prescrizioni della legislazione ambientale vigente.

I 27 LEP individuati sono inquadrabili negli 8 ambiti indicati.

## **2.1 Clima-atmosfera**

I pubblici poteri garantiscono sull'intero territorio nazionale l'attuazione delle misure necessarie per il conseguimento, entro il 2050, della neutralità climatica, attraverso l'azzeramento delle emissioni nette di gas serra in atmosfera, e per il successivo conseguimento di emissioni negative e di tutte le misure di mitigazione necessarie allo scopo. Assicurano altresì l'attuazione sull'intero territorio nazionale delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici idonee a proteggere la popolazione dai rischi di natura ambientale e dalle loro conseguenze.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Azzeramento delle emissioni climalteranti: prestazioni e/o controllo delle opere necessarie alla riduzione, fino alla neutralizzazione, delle emissioni antropiche climalteranti;
2. Adattamento ai cambiamenti climatici: prestazioni e/o controllo delle opere volte a ridurre la vulnerabilità della società o dei settori che la compongono, inclusi quelli di natura economico-produttiva, agli effetti negativi causati dal cambiamento climatico;
3. Fenomeni meteorologici estremi: prestazioni e/o controllo della previsione, prevenzione e gestione dei rischi ambientali connessi con il cambiamento climatico, inclusa l'erogazione delle prestazioni indispensabili a proteggere l'incolumità e la sicurezza dei cittadini sul territorio nazionale al verificarsi di fenomeni meteorologici ad alta intensità.

## **2.2 Aria**

I pubblici poteri garantiscono sull'intero territorio nazionale la salubrità dell'aria attraverso l'attuazione delle misure necessarie al rispetto dei valori-limite e dei valori-obiettivo sulla qualità dell'aria-ambiente prescritti dalla legge, ivi inclusi quelli relativi alle emissioni derivanti dalle attività di origine antropica e alla fruizione di beni e servizi, che possono incidere negativamente sulla qualità dell'aria-ambiente.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Qualità dell'aria-ambiente: prestazioni e/o controllo volti a conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria-ambiente fissati dalla legislazione ambientale, incluse le misure, le attività e le opere di prevenzione e di riduzione della concentrazione delle sostanze inquinanti nocive per la salute umana e l'ambiente;
2. Emissioni da attività produttive: prestazioni e/o controllo finalizzati alla prevenzione e riduzione entro i valori normativi delle sostanze inquinanti emesse dagli impianti industriali;
3. Emissioni da fruizione di beni, servizi e trasporti: prestazioni e/o controllo di omologazione e restrizione da applicare ai beni e ai servizi che generano emissioni inquinanti;

4. Emissioni elettromagnetiche: prestazioni e/o controllo adeguati a garantire che l'esposizione della popolazione alle radiazioni non ionizzanti sia limitata entro i valori-soglia previsti dalla legislazione vigente;
5. Emissioni acustiche: prestazioni e/o controllo volti ad assicurare che le emissioni acustiche provenienti dall'ambiente esterno e dagli ambienti interni non superino le soglie di tollerabilità sancite dalla legge.

### **2.3 Acqua**

I pubblici poteri assicurano ai cittadini il buono stato, quantitativo e qualitativo, delle acque e dei corpi idrici sull'intero territorio nazionale attraverso il soddisfacimento delle condizioni obbligatorie prescritte dalla legge e l'attuazione delle azioni necessarie a raggiungere tali condizioni.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Qualità delle acque: prestazioni e/o controllo volti ad assicurare il soddisfacimento dei livelli di qualità delle acque previsti dalla normativa ambientale;
2. Acqua per consumo umano: prestazioni e/o controllo finalizzati a garantire la fornitura adeguata di acqua potabile per il consumo umano, incluse le attività finalizzate alla produzione di prodotti destinati al consumo umano;
3. Acqua per attività antropiche: prestazioni e/o controllo idonei a consentire la fornitura adeguata e razionale di acqua per lo svolgimento delle attività produttive;
4. Servizi idrici: prestazioni e/o controllo necessari a realizzare, mantenere e garantire il funzionamento dei servizi idrici essenziali alla fruizione delle acque da parte dei cittadini, ivi incluso il trattamento delle acque reflue e il loro potenziale riutilizzo;
5. Acqua balneabile: prestazioni e/o controllo preordinato ad assicurare una qualità delle acque di balneazione almeno sufficiente;
6. Acque marine: prestazioni e/o controllo volti a garantire le condizioni per un buono stato ecologico delle acque marine;
7. Alluvioni: prestazioni e/o controllo necessari a prevenire e ridurre gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana derivanti dai fenomeni alluvionali, anche causati dal cambiamento climatico.

### **2.4 Suolo**

I pubblici poteri pianificano e attuano le misure necessarie alla prevenzione e al contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo su tutto il territorio nazionale. Garantiscono un buono stato del suolo per il contrasto degli effetti del cambiamento climatico, per l'adattamento agli stessi, per arrestare la perdita di biodiversità e per salvaguardare la salute umana e la sicurezza alimentare.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Buono stato dei suoli: prestazioni e/o controllo necessari affinché i suoli raggiungano e mantengano le condizioni biologiche, chimiche e fisiche essenziali per fornire servizi ecosistemici;
2. Uso sostenibile del suolo: prestazioni e/o controllo finalizzati al conseguimento del consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050, da raggiungere attraverso la fissazione di soglie massime di impermeabilizzazione artificiale che tengano conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni) al fine di rigenerare suoli impermeabilizzati e contrastare la perdita di aree verdi, della biodiversità e dei relativi servizi ecosistemici;  
Bonifica e ripristino di suoli degradati: prestazioni e/o controllo preordinati alla bonifica dei siti contaminati secondo le procedure dettate dalla normativa nazionale e alla rigenerazione dei suoli abbandonati e degradati, da raggiungere attraverso la fissazione di obiettivi di recupero dei suoli degradati misurabili in termini percentuali.

## 2.5 Biodiversità

I pubblici poteri assicurano le prestazioni necessarie ad arrestare la perdita della biodiversità, con azioni specifiche, quali la tutela delle specie e degli habitat, che contribuiscono al benessere delle società umane, o attraverso l'erogazione di prestazioni funzionali anche ad altri scopi (es. contenimento del consumo di suolo, produzione sostenibile, mantenimento della qualità delle matrici ambientali...). Tali prestazioni sono essenziali a garantire la produzione e la fruizione di servizi ecosistemici e a salvaguardare la salute e la sicurezza alimentare dei cittadini.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Aree protette: prestazioni e/o controllo per la gestione e la conservazione delle aree terrestri e marine già sottoposte a vincoli di tutela naturalistica nonché per la fissazione di obiettivi di istituzione di nuove aree protette e corridoi ecologici e relativa attuazione della loro conservazione, al fine di conseguire l'obiettivo della conservazione di almeno il 30% della superficie terrestre e marina entro il 2030;
2. Ripristino della natura: prestazioni e/o controllo finalizzati a conseguire gli obiettivi di ripristino degli ecosistemi e attuazione delle relative prestazioni, incluse quelle volte a incrementare la biodiversità selvatica;
3. Uso sostenibile delle foreste: al fine di garantire una produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione ed uso delle foreste, dei terreni forestali e delle aree ad alto valore climatico tale da consentire il mantenimento della loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere ad una funzione ecologica, gli interventi di trasformazione dei boschi e dei relativi terreni previsti dalla normativa vigente devono essere contenuti sull'intero territorio nazionale entro soglie adeguate, tenendo conto degli ambiti territoriali di riferimento (comuni, province, regioni);
4. Verde urbano: prestazioni e/o controllo necessari alla riqualificazione, rigenerazione e incremento del verde urbano, da erogare sulla base di obiettivi prefissati e coerenti con l'azione di adattamento ai cambiamenti climatici;
5. Specie esotiche invasive: prestazioni e/o controllo volti all'eliminazione e alla riduzione dell'introduzione di specie esotiche che minacciano la sopravvivenza delle specie autoctone.

## **2.6 Produzione sostenibile**

I pubblici poteri sono tenuti ad assicurare che le attività economiche prelevino il minor numero di risorse naturali per la produzione e contribuiscano all'abbattimento dei gas climalteranti e degli inquinanti chimici durante lo svolgimento dei processi produttivi.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Economia circolare: prestazioni e/o controllo finalizzati al conseguimento degli obiettivi prestazioni e/o controlli volti a conseguire gli obiettivi di recupero di materia da rifiuti e imballaggi di rifiuti fissati dalla normativa nazionale nonché gli obiettivi definiti dalla Strategia Nazionale per l'Economia Circolare e del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR), ;

## **2.7 Procedimenti amministrativi**

I pubblici poteri devono garantire che lo svolgimento delle attività, in specie quelle produttive, che presentano un impatto ambientale maggiormente rilevante, avvenga nei limiti e alle condizioni previamente esaminate e autorizzate dalle competenti autorità amministrative.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, da rendere a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale, delle quali i pubblici poteri sono tenuti a erogare e/o controllare l'esecuzione:

1. Procedimenti autorizzatori e di valutazione: prestazioni di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuale rilascio del titolo autorizzatorio delle attività che incidono potenzialmente sullo stato dell'ambiente secondo i criteri fissati dalla normativa nazionale

## **2.8 Monitoraggio e informazione**

I pubblici poteri devono assicurare le attività di controllo e monitoraggio dello stato dell'ambiente e delle matrici che lo compongono, anche al fine di verificare l'adempimento degli obiettivi ambientali da parte dei soggetti responsabili. A tal fine, i pubblici poteri devono mettere a disposizione di ogni cittadino, attraverso strumenti accessibili e facilmente consultabili, i dati e le informazioni relative al monitoraggio effettuato.

Si individuano quindi sinteticamente le seguenti prestazioni essenziali, che i pubblici poteri sono tenuti a erogare a ogni cittadino sull'intero territorio nazionale:

1. Monitoraggio: prestazioni volte a rilevare l'evoluzione sistematica delle caratteristiche ambientali delle matrici (clima, aria, acqua, suolo, biodiversità) e di altri parametri che incidono sullo stato di salute dell'ambiente (radioattività, radiazioni ionizzanti e non, rumore ambientale, fonti di pressione);
2. Informazione ambientale: prestazioni volte a portare a conoscenza dei cittadini, attraverso strumenti accessibili e gratuiti, i dati derivanti direttamente dalle attività di monitoraggio e che sono esplicativi dello stato di salute dell'ambiente o di una sua componente.

### **3. Alternative e altre osservazioni**

3.1 L'analisi della disciplina costituzionale, sovranazionale e nazionale concernente la tutela dell'ambiente, ai fini dell'individuazione dei LEP, ha preso le mosse, come chiarito in premessa, dalle indicazioni contenute nelle Relazioni dei Sottogruppi (v. 2.8.2023), per l'ambito relativo all'Ambiente, in ragione del perimetro delineato dal Comitato. In tal senso, l'approccio fondamentale è stato determinato dalla necessità di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tenendo in considerazione la potestà esclusiva statale in materia [art. 117, co. 2, lett. s), Cost.].

3.2 In termini ricostruttivi e di sistema, nonché di inquadramento generale del tema, appare di estrema rilevanza il documento elaborato dal Prof. Mario Bertolissi (Coordinatore del Sottogruppo n. 8), dal titolo «Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti», che ha consentito di avviare il percorso che si va a concludere con il presente documento.

3.3 Nella definizione dei LEP in materia ambientale, è necessario considerare anche i principi del diritto dell'ambiente, che si pongono, da un lato, come base di partenza fondamentale e imprescindibile e, dall'altro, come fine a cui tendere.

3.4 Nell'individuazione dei LEP in materia ambientale, inoltre, occorre considerare che i riferimenti normativi sono attinti dal livello internazionale, europeo e nazionale. Particolarmente è da segnalarsi il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente).

**From:** Segreteria Ministro  
**Sent:** 06/04/2023 19:34  
**To:** legislativo.dar@governo.it;m.schinina@governo.it;segreteria.regialep@governo.it  
**Cc:** Erika Guerri;Giuliana Tranchino;Segreteria Capo Gabinetto  
**Subject:** Cabina di regia determinazione LEP  
**Attachments:** Nota Min Calderoli Cabina Regia LEP.pdf, All. 1 Nota Min. Calderoli LEP.pdf, nota Calderoli testo all. 1.docx

Si invia in allegato la nota a firma del Ministro del turismo Sen. Daniela Garnero Santanchè indirizzata al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Sen. Roberto Calderoli.

L'occasione è gradita per porgere cordiali saluti.



## *Ministero del Turismo*

*La Segreteria del Ministro*

*Via di Villa Ada 55 - Roma*

[segreteriaministro@ministeroturismo.gov.it](mailto:segreteriaministro@ministeroturismo.gov.it)

06 170 179 170

MINISTERO DEL TURISMO  
Protocollo in Partenza - 7. SEGRETERIA DEL MINISTRO  
Prot. n.0007150/23 del 06/04/2023



5/4/2023

*Il Ministro del Turismo*

*Giuseppe Roberto*

con riferimento alla Tua richiesta, relativa all'istituzione della Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale (LEP), intendo designare, in rappresentanza del Ministero del turismo, il Consigliere Erika Guerri, Capo di Gabinetto, quale componente con funzioni di natura politico-rappresentativa e il Consigliere Alessandro Verrico, Capo dell'Ufficio legislativo, quale referente tecnico dell'Amministrazione.

Quanto poi alla documentazione trasmessa, Ti pregherei di far integrare la scheda n. 6 della "Ricognizione della Normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.", relativa alle "Professioni", con le indicazioni di cui all'allegato foglio.

Resto a disposizione per quanto possa occorrere e Ti saluto cordialmente.

Sen. Daniela Garnero Santanchè

---

Sen. Roberto Calderoli  
Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie



Ministero del Turismo



## Ministero del Turismo

Il Ministero del turismo:

- definisce i principi fondamentali della disciplina delle professioni turistiche, vale a dire di *"quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati"* (art. 117, comma 3, della Costituzione e art. 6 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79);
- fissa i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. (art. 20 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, e decreto del Ministro del turismo prot. n. 1432 del 5 agosto 2021);
- riforma la professione di guida turistica attraverso la definizione dei principi fondamentali dell'ordinamento professionale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali (Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), obiettivo codice M1C3-10).

### 3.3. DIRITTO ALLO STUDIO – ISTRUZIONE E FORMAZIONE TERZIARIA

#### 1. Introduzione

Sulla base dell'impostazione ricavata dalla relazione del Sottogruppo n. 3, per la materia dell'istruzione sono stati individuati i seguenti ambiti (o sottogruppi di materia): **il diritto allo studio nell'istruzione e formazione terziaria.**

All'interno di ciascun ambito (o sottogruppo) sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

Per quanto concerne la determinazione degli elementi e dei criteri per l'eventuale determinazione della misura del servizio, connessa all'individuazione dei LEP, sono stati presi in considerazione:

- beneficiari eventuali: popolazione di fascia d'età superiore ai 18 anni;
- numero studenti con disabilità, DSA e BES frequentanti le istituzioni del sistema di istruzione e formazione terziaria;
- numero studenti aventi diritto alle prestazioni in tema di diritto allo studio per l'istruzione e formazione terziaria.

Con l'istruzione superiore terziaria si fa riferimento, in particolare, a:

- percorsi di istruzione terziaria offerti dalle Università;
- percorsi di istruzione terziaria offerti dalle istituzioni dell'AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica) ;
- percorsi di formazione terziaria professionalizzante offerti dagli ITS (Istituti Tecnici Superiori); **il processo di "accreditamento" degli ITS è tuttora in corso**

La determinazione puntuale è rimessa alle amministrazioni competenti.

#### 2. Descrizione sintetica dei LEP individuati

Ai fini dell'individuazione dei LEP, all'interno di ciascun ambito (o sottogruppo), sono stati declinati specifici sotto ambiti, ritagliando puntualmente, dalla legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il livello essenziale.

2.1. Per quanto concerne il sotto ambito **Inclusione nell'istruzione e formazione terziaria**, sono stati individuati i seguenti 2 LEP:

- ***Inclusione studenti con disabilità, DSA, altri BES. Strumenti, strategie formative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione.*** Il LEP prescrive che siano assicurate l'inclusione nell'ambito della formazione terziaria, non solamente universitaria, la pari dignità tra tutti gli studenti, definendo strumenti, strategie formative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita attraverso lo sviluppo di ambienti di apprendimento appropriati ed adeguati a valorizzare le peculiarità di ciascuno e tramite la definizione e la condivisione del progetto individuale fra istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio in tale ambito. Per questo LEP, ferme

restando l'erogazione del servizio da parte dei pubblici poteri nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione terziaria e l'autonomia delle istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, a garanzia dell'unitarietà del sistema e dell'uguaglianza nell'accesso al diritto all'istruzione terziaria su tutto il territorio nazionale, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- **inclusione studenti con disabilità, DSA, altri BES. Personale specializzato, misure compensative, orientamento, tutorato, supporto alla mobilità internazionale.** Il LEP prescrive che siano assicurati, da parte dei pubblici poteri, processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione per tutto il personale; attività di tutorato; attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale specializzato a garanzia del diritto di accesso all'istruzione e formazione terziaria per gli studenti con disabilità, con disturbi specifici dell'apprendimento e altri bisogni educativi speciali adeguata al fabbisogno di inclusione degli studenti; attività finalizzate ad assicurare la disponibilità di adeguati sussidi didattici nonché di ogni forma di ausilio tecnico; la fruizione di appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica durante gli studi universitari; l'adozione di forme di verifica e di valutazione adeguate alle necessità formative, anche per quanto concerne esami di Stato e di ammissione; le misure compensative e dispensative da attuare in favore degli studenti con disabilità, DSA e altri BES, ivi inclusa la consulenza per l'organizzazione delle attività di studio; l'assistenza alla mobilità alla persona; il supporto alla mobilità internazionale; le attività di orientamento in ingresso, in itinere e in uscita.

**Il Gruppo di Lavoro sulla disabilità istituito presso ANVUR sta elaborando proposte in materia, forse potrebbe essere audito dal CLEP. Sui BES nel sistema universitario non sussiste allo stato una specifica disciplina.**

2.2. Per quanto concerne il sotto ambito **Prestazioni in tema di diritto allo studio**, sono stati individuati i seguenti 4 LEP:

- **Sistema integrato di strumenti e servizi.** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano, su tutto il territorio nazionale, la strutturazione di un sistema integrato di strumenti e servizi per favorire la più ampia partecipazione agli studi di istruzione e formazione terziaria, perseguendo lo sviluppo, la diversificazione, l'efficienza, l'efficacia e la coerenza dei propri strumenti ed istituti, in armonia con le strategie dell'Unione europea ed avvalendosi della collaborazione tra i soggetti competenti in materia di diritto allo studio. Sono definiti a livello nazionale gli strumenti e i servizi per il diritto allo studio da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, i requisiti di eleggibilità per l'accesso a tali prestazioni (relativi sia al merito sia alla condizione economica degli studenti); le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti dell'istruzione e formazione terziaria e, al fine di valorizzare i collegi universitari legalmente riconosciuti e i collegi storici, i requisiti e gli standard minimi a carattere istituzionale, logistico e funzionale, necessari per il riconoscimento e l'accreditamento delle strutture. In quest'ultimo caso, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere

normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

**Gli standard minimi per le residenze finanziate con il PNRR sono definiti nel D.M. 1437/2022, per quelle finanziate con i fondi statali la legge 338/2000 sono definite con il DM 1257/2021.**

- **Prestazioni per favorire il pieno successo formativo.** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano, su tutto il territorio nazionale, la disponibilità di strumenti adeguati e l'erogazione delle seguenti prestazioni, volte al pieno successo formativo degli studenti iscritti ai corsi di istruzione e formazione terziaria: a) servizi abitativi; b) servizi di ristorazione; c) servizi di orientamento e tutorato; d) attività a tempo parziale; e) trasporti; f) assistenza sanitaria; g) accesso alla cultura; h) servizi per la mobilità internazionale; i) materiale didattico; l) ogni altro servizio e strumento idoneo ad assicurare il diritto allo studio nell'ambito delle istituzioni della istruzione e formazione terziaria. Il pieno successo formativo degli studenti capaci e meritevoli, privi di mezzi, iscritti ai percorsi di istruzione e formazione terziaria, in possesso dei requisiti di eleggibilità, avviene attraverso l'erogazione di borse di studio. A livello nazionale sono determinati i parametri o criteri su cui calcolare dei costi standard al fine di quantificare la spesa minima per i costi di mantenimento per erogare prestazioni eque a tutti gli studenti di tutte le Regioni. Infatti, trattandosi di prestazioni costituenti l'asse fondamentale di tutela del diritto sociale e civile, tanto il "LEP primario" quanto il "LEP secondario" (l'aggettivo secondario discende dal fatto che la fonte che lo contiene è in un decreto legislativo o in un regolamento che deriva dal "LEP primario" il potere normativo) dovrebbero essere definiti dallo Stato per la richiamata esigenza superiore di unità dell'ordinamento;

- **borse di studio per i capaci e i meritevoli.** Si prescrive che a livello nazionale sia determinato l'importo standard della borsa di studio per i capaci e meritevoli, privi di mezzo, iscritti ai percorsi delle istituzioni dell'istruzione e formazione terziaria, tenendo in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari. La concessione delle borse di studio è assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. L'importo standard della borsa di studio è determinato, in modo distinto per condizione abitativa dello studente, in base alla rilevazione dei costi di mantenimento agli studi, in termini di costi delle prestazioni essenziali relative alle seguenti definizioni delle voci di costo: a) la voce materiale didattico comprende la spesa per libri di testo e strumenti didattici indispensabili per lo studio. E' compresa la spesa per l'acquisto di personal computer ed altri strumenti od attrezzature tecniche o informatiche. E' altresì ricompresa la spesa per l'adeguamento o l'acquisto di provider o dispositivi di miglioramento del servizio di connessione dati di rete personale o domestica tale da consentire la navigazione mediante la più recente tecnologia di rete locale senza fili ovvero, laddove non possibile, mediante tecnologia di telefonia mobile e cellulare; b) la voce trasporto comprende la spesa effettuata per spostamenti in area urbana ed extra-urbana, dalla sede abitativa alla sede di studio, con riferimento alle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico. Per gli studenti fuori sede è computato anche il costo per il raggiungimento della sede di origine due volte l'anno con riferimento alle tariffe più economiche del trasporto pubblico; c) la voce ristorazione comprende, per gli studenti fuori sede, la spesa relativa al servizio offerto per due pasti giornalieri, dalle mense universitarie o da strutture convenzionate, ovvero la spesa per mangiare in casa; per gli studenti in sede e pendolari, la spesa per un pasto giornaliero; d) la voce alloggio è riferita allo studente fuori sede e comprende la spesa per l'affitto in stanza doppia

o residenza universitaria e per le relative spese accessorie (condominio, riscaldamento, luce, acqua, gas, tassa sui rifiuti), tenuto conto dei canoni di locazione mediamente praticati sul mercato nei diversi comuni sede dei corsi; e) la voce accesso alla cultura include la spesa essenziale effettuata dagli studenti per frequentare eventi culturali presso la città sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo. La spesa verrà stimata in valore standard, con riferimento a studenti il cui nucleo familiare abbia un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEEU) fino al 20 per cento superiore al limite massimo previsto dai requisiti di eleggibilità, computata su undici mesi. La borsa di studio è attribuita per concorso agli studenti che si iscrivono, entro il termine previsto dai bandi, ai corsi, ivi compresi i corsi di istruzione superiore nelle scienze della difesa e della sicurezza, attivati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 464, ad eccezione degli allievi delle Accademie militari per gli ufficiali delle Forze armate e della Guardia di finanza e degli altri istituti militari di istruzione superiore, e che risultino idonei al loro conseguimento in relazione al possesso dei requisiti di eleggibilità indipendentemente dal numero di anni trascorsi dal conseguimento del titolo precedente. I pubblici poteri assicurano l'incremento degli studenti assegnatari di almeno 300.000 unità entro il 31 dicembre del 2023, 336.000 entro la fine del 2024.

**La determinazione di costi standard presuppone l'apporto di esperti regionali, considerata la notevole diversificazione dei costi a livello territoriale**

- **assistenza sanitaria per gli studenti.** Si prescrive che i pubblici poteri assicurano che siano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria a tutti gli studenti iscritti ai corsi, uniformemente sul territorio nazionale. Gli studenti fruiscono dell'assistenza sanitaria di base nella regione o provincia autonoma in cui ha sede l'università o istituzione di alta formazione artistica, musicale e coreutica cui sono iscritti, anche se diversa da quella di residenza. I relativi costi sono compensati tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle vigenti procedure che disciplinano la mobilità sanitaria.

**Necessario l'intervento del Ministero della Salute**

### **3. Alternative e altre osservazioni**

Rispetto all'ambito relativo al diritto allo studio nell'istruzione e formazione terziaria, si fa presente che:

- sono affrontati sia il tema dell'inclusione nell'ambito dell'istruzione e formazione terziaria, relativamente alla garanzia di ambienti di apprendimento inclusivi (tutor, formazione del personale sull'inclusione, orientamento, sussidi e ausili, ecc.), in continuità con quanto operato rispetto al primo e al secondo ciclo di istruzione; sia il tema più ampio delle prestazioni a garanzia del diritto allo studio.

- l'art. 5 della legge di riforma del sistema universitario (la Legge 240/2010) ha conferito al Governo una delega per la revisione – in attuazione del Titolo V – della normativa di principio in materia di diritto allo studio al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale all'accesso all'istruzione superiore e per la definizione dei LEP. In attuazione della suddetta delega è stato emanato il d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68 (“Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti”);

- l'art. 7 del predetto d.lgs. n. 68/2012 prevede la definizione dei LEP per l'erogazione delle prestazioni in tema di diritto allo studio. Non è stata data attuazione alla disposizione.

Infatti, non sono stati ancora esplicitati i parametri o criteri su cui calcolare dei costi standard al fine di quantificare la spesa minima per i costi di mantenimento per erogare prestazioni eque a tutti gli studenti di tutte le Regioni.

- È fondamentale sottolineare la crescente importanza dell'internazionalizzazione e della mobilità internazionale all'interno dell'istruzione terziaria. All'interno del contesto Europeo e Globale l'internazionalizzazione del sistema formativo terziario e la mobilità degli studenti costituiscono elementi in grado di garantire il pieno successo formativo e di fornire una preparazione più completa e adeguata agli studenti, intesi altresì come cittadini europei, così da renderli più competitivi all'interno del mondo del lavoro nazionale, europeo e globale. Conseguentemente, si evidenzia quindi l'importanza di garantire il pieno supporto e assistenza, a livello economico-finanziario, agli studenti nei crescenti progetti di scambio internazionale.